

## Peacebuilding und "ius post bellum": völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen

Schaller, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schaller, C. (2006). *Peacebuilding und "ius post bellum": völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*. (SWP-Studie, S 11). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245036>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Christian Schaller*

# Peacebuilding und »ius post bellum«

Völkerrechtliche Rahmenbedingungen  
der Friedenskonsolidierung  
nach militärischen Interventionen

S 11  
April 2006  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2006

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Friedenskonsolidierung als Herausforderung für das Völkerrecht</b>
7	Völkerrechtlich problematische Eingriffssituationen
8	Die Nachkonfliktphase als offene Flanke im Völkerrecht
10	<b>Die Rolle der Vereinten Nationen</b>
10	Die Vereinten Nationen als Koordinierungsforum
11	Die Vereinten Nationen als Legitimitätsmittler
11	Die Charta als normativer Bezugsrahmen
12	Der Sicherheitsrat als Ermächtigungsgeber
15	<b>Friedenskonsolidierung im Lichte des Gewaltverbots</b>
15	Strahlt eine Verletzung des Gewaltverbots auf die Rechtmäßigkeit der Nachkonfliktordnung aus?
17	Für eine klare rechtliche Zäsur zwischen Intervention und Nachkonfliktordnung
19	<b>Das Spannungsverhältnis zwischen Friedenskonsolidierung und staatlicher Souveränität</b>
19	Der Schutzbereich staatlicher Souveränität
19	Der Einfluss des Völkerrechts auf den Schutzbereich
20	Verhältnismäßigkeit des Eingriffs
22	<b>Friedenskonsolidierung im Besatzungsfall</b>
22	Die treuhänderische Verantwortung der Besatzungsmacht
23	Der gesetzgeberische Handlungsspielraum der Besatzungsmacht
24	Eingriffe des Sicherheitsrats in Besatzungsregime
26	<b>Friedenskonsolidierung als Schritt zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts</b>
26	Eingriffe in das äußere Selbstbestimmungsrecht
26	Eingriffe in das innere Selbstbestimmungsrecht
27	Maßnahmen zum Aufbau demokratischer Strukturen
29	<b>Menschenrechte und die Herrschaft des Rechts als notwendige Bedingungen der Friedenskonsolidierung</b>
29	Achtung der Menschenrechte
30	Förderung der Menschenrechte
32	<b>Ausblick: Friedenskonsolidierung als Element der »Responsibility to Protect«</b>
32	Völkerrechtliche Perspektiven
33	Politische Realitäten
34	Konsequenzen
35	<b>Abkürzungen</b>



**Peacebuilding und »ius post bellum«.  
Völkerrechtliche Rahmenbedingungen  
der Friedenskonsolidierung  
nach militärischen Interventionen**

Die Konsolidierung eines dauerhaften Friedens im Anschluss an einen bewaffneten Konflikt (Post-conflict Peacebuilding) zielt darauf ab, dass die strukturellen Ursachen des Konflikts beseitigt und seine Folgen bewältigt werden. Zu diesem Zweck müssen die betroffenen Staaten und Gesellschaften beim Aufbau eigener Kapazitäten unterstützt werden.

Angesichts der Mitgliedschaft in der neu geschaffenen Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen (VN) wird sich Deutschland intensiver mit der Durchführung konkreter Peacebuilding-Maßnahmen und darüber hinaus mit der systematischen Weiterentwicklung entsprechender Strategien und Instrumente befassen müssen. Dabei geht es auch um die Identifizierung normativer Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung. Der im Mai 2004 verabschiedete Aktionsplan der Bundesregierung zur Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung verweist nur vereinzelt und in allgemeiner Form auf die Notwendigkeit der Einhaltung, Stärkung und Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Aus völkerrechtlicher Perspektive steht die *Legalität* spezifischer Peacebuilding-Maßnahmen im Vordergrund. Obgleich die Zustimmung der von einem Konflikt betroffenen Staaten und die Kooperationsbereitschaft ihrer Bevölkerungen wesentliche Bedingungen einer erfolgreichen Friedenskonsolidierung sind, kann es im Einzelfall durchaus erforderlich sein, unter Anwendung von Zwang in völkerrechtlich geschützte Rechtsgüter einzugreifen. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn im Zuge des Konflikts politische, wirtschaftliche und soziale Strukturen bereits erheblich zersetzt oder im Wege einer militärischen Intervention gezielt beseitigt wurden. Im Extremfall muss dann mit der Rekonstruktion und dem Neuaufbau begonnen werden, ohne dass der betroffene Staat über vertretungsfähige Organe verfügt, die politische Willensbildungsprozesse organisieren und sich an den wegweisenden Entscheidungen beteiligen könnten. In solchen Eingriffssituationen muss Klarheit über die Rechtsgrundlage des Einschreitens sowie über den rechtlichen Status und die damit verbundenen Zuständigkeiten und Befugnisse der

beteiligten Akteure herrschen. Die Ermächtigung zu gestalterischen Eingriffen im Rahmen der Friedenskonsolidierung kann jedenfalls nicht ohne weiteres aus der Rechtsgrundlage einer vorausgegangenen militärischen Intervention abgeleitet werden. Insofern noch problematischer ist der Wiederaufbau nach völkerrechtswidrigen Militärschlägen. Weitergehende Maßnahmen der Friedenskonsolidierung bedürfen grundsätzlich eines separaten Eingriffstitels.

Darüber hinaus haben alle Beteiligten ein unabweisbares Interesse daran, die *völkerrechtlichen Folgewirkungen* solcher Eingriffe so früh und so konkret wie möglich abzuschätzen, um künftigen, aus ihnen resultierenden Konflikten vorbeugen zu können. Dies betrifft insbesondere die Frage, unter welchen juristischen Voraussetzungen eine einmal geschaffene Nachkonfliktordnung wieder verändert werden kann und welche Einflussmöglichkeiten den Intervenienten langfristig verbleiben dürfen.

Die politische Relevanz dieser Fragen besteht vor allem in der Tatsache, dass nur ein völkerrechtsgemäßes Vorgehen konkreten Peacebuilding-Projekten die erforderliche politische und moralische *Legitimität und Akzeptanz* verleihen kann. Von diesen Faktoren hängt es zum einen ab, ob solche Projekte von den betroffenen Staaten und Gesellschaften angenommen und unterstützt werden und ob sie den nötigen Rückhalt seitens der internationalen Gemeinschaft finden. Zum anderen spielen völkerrechtliche Argumente spätestens seit den Interventionen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak auch in der innenpolitischen Diskussion und bei der Bildung der öffentlichen Meinung in Deutschland eine immer größere Rolle.

Die völkerrechtlichen Voraussetzungen für den Umgang mit Staaten und Gesellschaften, die von einem Konflikt betroffen waren, erschließen sich allerdings nicht systematisch aus internationalen Verträgen. Das »ius post bellum« (Post-conflict Law) steht in deutlichem Kontrast zum »ius in bello« (Law of Armed Conflict). Die Normen, die das Verhalten der Parteien während eines bewaffneten Konflikts regeln, haben nämlich insbesondere durch die Genfer Abkommen eine detaillierte vertragliche Ausgestaltung erfahren. Die Nachkonfliktphase wird dagegen vom Genfer Recht nicht hinreichend abgedeckt.

Die Studie beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit dieses Defizit unter Rückgriff auf allgemeine völkerrechtliche Grundsätze kompensiert werden kann. Sie versucht insbesondere aus der Charta der Vereinten Nationen und dem Völkergewohnheitsrecht Elemente eines »ius post bellum« abzuleiten, die den Handlungs-

spielraum zumindest in groben Umrissen vorgeben und den Beteiligten in der Nachkonfliktphase einen Mindeststandard an rechtlicher Sicherheit und Vorhersehbarkeit garantieren sollen.

Zu den prominentesten völkerrechtlich geschützten Rechtsgütern, die durch Maßnahmen der Friedenskonsolidierung betroffen sein können, zählen die Souveränität der Staaten und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Darüber hinaus ergibt sich aus dem Zusammenwirken der Charta mit den Quellen des internationalen Menschenrechtsschutzes eine umfassende Verpflichtung zur Achtung und Förderung der Menschenrechte in der Phase des Wiederaufbaus konfliktbetroffener Staaten und Gesellschaften. Bei Berücksichtigung dieser Normen lassen sich auch liberale Werte wie die Herrschaft des Rechts oder demokratische Grundsätze guten Regierens wesentlich glaubhafter vermitteln und nachhaltiger in den neu geschaffenen Strukturen verankern.

Wichtige Eingriffsschranken ergeben sich zudem aus dem Gewalt- und dem Interventionsverbot sowie aus den für Besatzungsregime geltenden Spezialregelungen. Im übrigen müssen auch Eingriffe im Rahmen der Friedenskonsolidierung stets dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen.

Auf der Ermächtigungsebene liegt die Verantwortung beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Sofern es an einer ausdrücklichen und wirksamen Zustimmung des betroffenen Staates fehlt, kann allein der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta auch intensive und nachhaltige Eingriffe in die genannten Rechtsgüter autorisieren, die ansonsten weder durch das Selbstverteidigungsrecht noch durch das Besatzungsrecht gedeckt wären. Das in diesem Kontext relevante, von der Internationalen Kommission zu Intervention und staatlicher Souveränität (ICISS) entwickelte Konzept der »Responsibility to Protect« hat sich bislang noch nicht zu einer völkerrechtlichen Norm verdichtet und liefert damit keinen eigenständigen Eingriffstitel für einzelne Staaten.

Auf der Basis des Völkerrechts können die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten wesentlich zu einer Internationalisierung, zu mehr Transparenz, einer breiteren Beteiligung und gerechteren Lastenverteilung beitragen. All dies sind Faktoren, von denen die Legitimität und Wirksamkeit einzelner Peacebuilding-Projekte in entscheidendem Maße abhängig sind.

# Friedenskonsolidierung als Herausforderung für das Völkerrecht

Ausgangspunkt der Untersuchung ist eine kurze Zusammenstellung derjenigen Eingriffssituationen, die in der Nachkonfliktphase unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten besondere Probleme aufwerfen. Dabei gilt das Augenmerk zum einen Maßnahmen, die in der Folge militärischer Interventionen ergriffen werden, um die öffentliche Sicherheit und das öffentliche Leben in den betroffenen Staaten wiederherzustellen. Zum anderen richtet sich der Blick auf Maßnahmen, die darauf abzielen, die verfassungsmäßige Ordnung und die politische Landschaft in solchen Staaten zu verändern. Ausgeblendet werden dagegen Eingriffe in wirtschaftliche und soziale Bereiche.

Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für solche Eingriffe abzustecken stellt deshalb eine besondere Herausforderung dar, weil das Verhalten von Staaten in der Nachkonfliktphase bislang nicht in systematischer Weise in internationalen Verträgen geregelt ist. Auch dies soll im Anschluss kurz verdeutlicht werden.

## Völkerrechtlich problematische Eingriffssituationen

Gerade in der Phase unmittelbar nach einem Konflikt stellen fragile staatliche und zersplitterte gesellschaftliche Strukturen eine erhebliche Belastung für Friedensprozesse dar. Ein besonderes Erschweris bilden in diesem Kontext Kräfte, die jegliches externe Engagement zur Konsolidierung des Friedens gezielt und gewaltsam zu stören versuchen. Unter solchen Umständen können sich private Gewalt und organisierte Kriminalität häufig ebenso ungehindert ausbreiten wie Krankheiten oder Hungersnöte. Der geschwächte Staat ist meist nicht mehr in der Lage, den Schutz grundlegender individueller Rechtsgüter zu garantieren. Als Extremfälle sind schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte bis hin zum Völkermord zu befürchten. Neben dem ursächlichen Konflikt können solche Phänomene auch dadurch zu einer Bedrohung der internationalen Sicherheit werden, dass sie auf andere Staaten übergreifen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich kriminelle Strukturen transnational ausbreiten, die Konfliktregion Terror-

risten Zuflucht bietet, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme einsetzen oder Epidemien ausbrechen.

In einem solchen Umfeld konzentriert sich das Augenmerk im Rahmen des Peacebuilding zunächst auf die Stabilisierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Damit sind häufig massive Eingriffe in die Sicherheitsstruktur und die Souveränität der betroffenen Staaten verbunden, beispielsweise durch Maßnahmen zur Neuorganisation der Gefahrenabwehrbehörden und des Kriminal- und Justizwesens oder zur Reform der geltenden Strafgesetze. Darüber hinaus können im Interesse der öffentlichen Sicherheit individuelle Freiheitsrechte beschränkt werden, etwa im Falle von Hausdurchsuchungen, Ausgangssperren, Versammlungsverboten oder Internierungen. Die Anwendung gewaltsamer Zwangsmaßnahmen bedarf auch im Kontext internationaler Friedensoperationen stets einer klaren völkerrechtlichen Grundlage.

Je nach Zielrichtung und Intensität können Maßnahmen zum Zwecke der Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens ebenfalls mit beträchtlichen Einschnitten in die Rechtsordnung und das institutionelle Gefüge der betroffenen Staaten verbunden sein. Je schwächer die Strukturen der öffentlichen Verwaltung und Daseinsvorsorge vor Ausbruch des bewaffneten Konflikts ausgeprägt waren und je stärker sie durch den Konflikt in Mitleidenchaft gezogen wurden, desto intensiver werden sich externe Akteure im Rahmen der Friedenskonsolidierung um ihre Rekonstruktion und gegebenenfalls auch um die Herausbildung neuer Strukturen zu bemühen haben. Dies gilt besonders für gescheiterte Staaten (Failed States), in denen die Staatsgewalt vollständig weggefallen ist.

In extremen Fällen kann die externe Einflussnahme sogar bis in sensible politische Bereiche vordringen und grundlegende Veränderungen der verfassungsmäßigen Ordnung und des politischen Systems anstoßen. Selbst Vorentscheidungen über die Organisation und das Verfahren politischer Willensbildung wirken sich zwangsläufig auf die künftige Gestalt des Gemeinwesens aus. Solche Maßnahmen müssen daher grundsätzlich mit dem Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Völker vereinbar sein. Besonders heikel ist etwa die Frage, ob und inwieweit bestimmte politische



Kräfte gezielt protegiert oder von den Aufbauprozessen ausgeschlossen werden dürfen. Wie die Beispiele Afghanistan und Irak zeigen, bedingen solche Eingriffe mittelbar nicht nur dramatische Veränderungen der innenpolitischen Situation, sondern häufig auch neue Konstellationen in den internationalen Beziehungen.

### Die Nachkonfliktphase als offene Flanke im Völkerrecht

Im zwanzigsten Jahrhundert ist es den Staaten nach und nach gelungen, die völkerrechtlichen Grenzen der Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen abzustecken und grundlegende humanitäre Regeln für die Austragung bewaffneter Konflikte aufzustellen. Die zentrale Herausforderung besteht nun darin, auch die Phase des Übergangs von der Konfliktbeendigung zur Friedenskonsolidierung in einen systematischen völkerrechtlichen Regelungsrahmen einzubetten. Bereits die zeitliche Eingrenzung der Nachkonfliktphase bereitet jedoch in tatsächlicher wie juristischer Hinsicht einige Schwierigkeiten.

Der Begriff der Nachkonfliktphase ist im Gegensatz zum humanitär-völkerrechtlichen Begriff des internationalen und nichtinternationalen bewaffneten Konflikts juristisch bislang nicht definiert. Der Zeitpunkt, in dem ein bewaffneter Konflikt als beendet gilt, lässt sich weder anhand praxisbezogener Maßstäbe noch mit Hilfe völkerrechtlicher Konstruktionen eindeutig bestimmen. Dies ist insbesondere dann schwierig, wenn der Konflikt mehrere Stadien durchläuft, in denen sich sein Charakter als internationaler oder nichtinternationaler Konflikt verändert. Definitiv beendet wird ein erklärter zwischenstaatlicher Krieg im völkerrechtlich-technischen Sinne durch einen Friedensvertrag. Nach der jüngeren Staatenpraxis wird allerdings auch der Waffenstillstandsvereinbarung mittlerweile eine kriegsbeendende Wirkung zuerkannt, ohne dass diese automatisch zur Wiederaufnahme friedlicher Beziehungen führen muss.<sup>1</sup> Für die Bestimmung des Endes sonstiger internationaler bewaffneter Konflikte, die mit der tatsächlichen Erst-

anwendung von Waffengewalt beginnen, ist nach funktioneller Betrachtungsweise in erster Linie die definitive Einstellung der Kampfhandlungen maßgeblich. Solange über die Einstellung der Kampfhandlungen hinaus andere durch den Konflikt geschaffene Zustände anhalten, wie etwa die Besetzung fremden Territoriums oder die Inhaftierung von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen, gelten die insoweit einschlägigen humanitären Vorschriften fort.<sup>2</sup>

Auch der nachfolgenden Untersuchung liegt eine funktionale Betrachtungsweise zugrunde. Sie geht davon aus, dass internationale bewaffnete Konflikte meist eine längere Phase sukzessiver Beendigung durchlaufen, bevor der Punkt erreicht ist, an dem die für friedliche Beziehungen zwischen den betroffenen Staaten geltenden völkerrechtlichen Normen nicht mehr durch einzelne Sonderregelungen des Konfliktrechts überlagert werden. Diese Betrachtungsweise lässt sich durchaus auch auf die Beendigung nicht-internationaler Konflikte übertragen. Demnach bildet die Nachkonfliktphase keinen exakt abgrenzbaren Zeitraum, sondern umschreibt lediglich einen dynamischen und offenen Prozess der Transformation, der mit der sukzessiven Beendigung des Konflikts einsetzt und idealerweise in einen konsolidierten Frieden im positiven Sinne mündet, der mehr ist als nur die bloße Abwesenheit von Krieg.

Im Gegensatz zur Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen und zum Verhalten von Konfliktparteien während eines bewaffneten Konflikts<sup>3</sup> ist der Umgang mit den betroffenen Staaten in der Nachkonfliktphase bislang nicht speziell in völkerrechtlichen Verträgen geregelt. Auch im Völkergewohnheitsrecht lassen sich nur wenige allgemeine Grundsätze identifizieren, die solche Konstellationen erfassen. Dementsprechend sind die völkerrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der Friedenskonsolidierung bislang kaum systematisch erschlossen

<sup>1</sup> Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 3. Auflage, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2001, S. 9, 33ff, 39ff. Im Unterschied zur Waffenstillstandsvereinbarung bezweckt der Friedensvertrag die Normalisierung der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien und dient damit auch der Konsolidierung des herbeigeführten Friedens.

<sup>2</sup> Knut Ipsen, in: Knut Ipsen (Hg.), *Völkerrecht*, 5. Auflage, München: C. H. Beck, 2004, § 68, Rn. 4.

<sup>3</sup> Die Voraussetzungen für die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen (früher »ius ad bellum«) ergeben sich aus der Charta der Vereinten Nationen und dem Völkergewohnheitsrecht. Sie wurden vor allem durch Beschlüsse der Organe der Vereinten Nationen und die Urteile internationaler Gerichte konkretisiert. Das im bewaffneten Konflikt geltende Recht (»ius in bello«) ergibt sich aus den Genfer Abkommen von 1949, ihren Zusatzprotokollen von 1977 und anderen humanitär-völkerrechtlichen Konventionen sowie den Gesetzen des traditionellen Kriegsrechts, die unter anderem in der Haager Landkriegsordnung von 1907 niedergelegt sind.

worden.<sup>4</sup> Die Normen des Besatzungsrechts decken nur einen kleinen Ausschnitt möglicher Maßnahmen ab, die es dem Okkupanten gestatten, in einem internationalen bewaffneten Konflikt die öffentliche Sicherheit und das öffentliche Leben im besetzten Konfliktgebiet für einen Übergangszeitraum wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Weitere normative Anknüpfungspunkte finden sich in den Kompetenzen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII VN-Charta, dem Gewaltverbot, dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, dem Interventionsverbot und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie in den Koordinaten des internationalen und regionalen Menschenrechtsschutzes. Darüber hinaus sind im Recht der Staatenverantwortlichkeit, das bislang noch nicht vertraglich kodifiziert ist, einige allgemeine Grundsätze für die Behandlung völkerrechtswidrigen staatlichen Verhaltens verankert, die Teilaspekte einer Nachkonfliktordnung regeln können. Nicht zuletzt bietet die Praxis der Staaten und internationalen Organisationen eine wichtige Orientierung, um weitere Prinzipien abzuleiten.

In systematischer Hinsicht lassen sich völkerrechtliche Normen der Friedenskonsolidierung als Bausteine eines »ius post bellum« begreifen. Geprägt wurde der Terminus vor allem in der politisch-philosophischen Literatur.<sup>5</sup> Eine eingehende völkerrechtswissenschaftliche Annäherung an dieses Konzept steht dagegen noch aus.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Stefan Oeter, »Post-Conflict Peacebuilding – Völkerrechtliche Aspekte der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften«, in: *Die Friedens-Warte*, 80 (2005) 1–2, S. 41–60.

<sup>5</sup> Vgl. Michael Walzer, »Just and Unjust Occupations«, in: *Dissent Magazine* (2004), <<http://www.dissentmagazine.org/article/?article=400>>; Louis V. Iasiello, »Jus Post Bellum. The Moral Responsibilities of Victors in War«, in: *Naval War College Review*, 57 (2004) 3/4, S. 33–52; Brian Orend, »Justice after War«, in: *Ethics & International Affairs*, 16 (2002) 1, S. 43–56; ders., »Jus Post Bellum«, in: *Journal of Social Philosophy*, 31 (2000) 1, S. 117–137.

<sup>6</sup> Zur völkerrechtlichen Dimension des »ius post bellum«: Carsten Stahn, »Jus ad bellum – Jus in bello ... Jus post bellum: Towards a Tripartite Conception of Armed Conflict« (im Erscheinen); für eine Kurzfassung vgl. ESIL Inaugural Conference, *Agora International Security Law* (2004), <<http://www.esil-sedi.org/english/pdf/Stahn2.PDF>>.

## Die Rolle der Vereinten Nationen

In der Präambel der Charta der Vereinten Nationen von 1945 haben sich die Mitgliedstaaten zu ihrem festen Entschluss bekannt, nicht nur den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, sondern auch den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern. Eine Konkretisierung dieses Entschlusses findet sich in Artikel 1 VN-Charta. Darin haben sich die Vereinten Nationen eine Reihe von Zielen gesetzt, die darauf hinauslaufen, die vielfältigen Ursachen von Kriegen dauerhaft zu beseitigen.<sup>7</sup> Mittlerweile spiegelt sich dieses Verständnis von einem Frieden im positiven Sinne auch in der Praxis des Sicherheitsrats und anderer Organe wider. Damit bilden die Vereinten Nationen und ihre Charta einen natürlichen Rahmen für die Entwicklung und Umsetzung moderner Peacebuilding-Konzepte.

### Die Vereinten Nationen als Koordinierungsforum

Die Bandbreite der an der Planung, Finanzierung, Koordinierung und Durchführung friedenskonsolidierender Maßnahmen beteiligten Akteure reicht von internationalen und regionalen zwischenstaatlichen Institutionen über einzelne Staaten und Staatenkoalitionen bis hin zu Nichtregierungsorganisationen und transnationalen Unternehmen.<sup>8</sup> Vor allem regionale Organisationen wie die Afrikanische Union oder die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), die sich verstärkt um den Aufbau eigener Friedenssicherungskapazitäten bemühen, spielen bei der Implementierung konkreter Peacebuilding-Projekte eine immer wichtigere Rolle. Der Sicherheitsrat kann solche Organisationen unter Kapitel VIII VN-Charta gegebenenfalls auch zur

Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen in Anspruch nehmen.

Die besondere Rolle der Vereinten Nationen im Rahmen der Friedenskonsolidierung besteht vor allem darin, die unterschiedlichen Akteure zusammenzuführen, ihre Aktivitäten zu koordinieren und die Entwicklung und Verbreitung konzeptioneller Ansätze voranzutreiben. Bereits 1992 nahm der ehemalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner »Agenda für den Frieden« erstmals ausführlicher zum Konzept des Post-conflict Peacebuilding Stellung.<sup>9</sup> Seitdem wurde dieses Konzept innerhalb der Vereinten Nationen von verschiedenen Organen immer wieder aufgegriffen und weiterentwickelt.<sup>10</sup> Vor allem der Sicherheitsrat und der Generalsekretär trugen im Kontext multidimensionaler Friedenseinsätze in den letzten Jahren wesentlich zur Schärfung des Peacebuilding-Profiles der Vereinten Nationen bei.<sup>11</sup>

Angesichts der gravierenden Unterschiede zwischen den vielfältigen Nachkonfliktszenarien ist jedoch kein allgemeingültiges Modell für solche Einsätze vorstellbar. In der Praxis werden die Missionen häufig ad hoc und vor allem mit Blick auf die vorhandenen Ressourcen zusammengestellt. In einigen Fällen beschränkt sich die Unterstützung vonseiten der Vereinten Nationen auf die Eröffnung kleinerer Büros vor Ort, die die lokalen Stellen lediglich beraten sollen. In anderen Fällen wird speziali-

<sup>7</sup> Rüdiger Wolfrum, in: Bruno Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 2. Auflage, Bd. 1, Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, Article 1, Rn. 9.

<sup>8</sup> Ulrich Schneckenner, »Frieden Machen: Peacebuilding und peacebuilder«, in: *Die Friedens-Warte*, 80 (2005) 1–2, S. 17–39; Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hg.), *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn: Dietz, 2003.

<sup>9</sup> *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/47/277–S/24111, 17.6.1992, Absätze 55ff; *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/50/60–S/1995/1, 3.1.1995, Absätze 47ff.

<sup>10</sup> *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (»Brahimi-Report«), VN-Dok. A/55/305-S/2000/809, 21.8.2000; *Statement by the President of the Security Council*, VN-Dok. S/PRST/2005/30, 12.7.2005; S/PRST/2005/20, 26.5.2005; VN-Dok. S/PRST/2004/33, 22.9.2004; VN-Dok. S/PRST/2001/5, 20.2.2001; *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session*, VN-Dok. A/59/19, 1.3.2005.

<sup>11</sup> Vgl. James Dobbins u.a., *The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*, Santa Monica: RAND, 2005; Simon Chesterman, *You, The People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford u.a.: Oxford University Press, 2004.

siertes Personal etwa bei Wahlen oder Reformen im Sicherheitssektor mit konkreten Beobachtungs- und Durchführungsaufgaben betraut. In wiederum anders gelagerten Fällen integriert der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta Elemente der Friedenskonsolidierung in die multidimensionalen und robusten Mandate von Friedensmissionen, die mittlerweile regelmäßig über militärische und zivile Komponenten verfügen und dadurch zunehmend komplexer werden.<sup>12</sup> Die aus Sicht der betroffenen Staaten einschneidendste Form des Peacebuilding stellen die territorialen Übergangsverwaltungen dar, die vom Sicherheitsrat ebenfalls unter Berufung auf Kapitel VII unter anderem im Kosovo und in Osttimor installiert und mit weitreichenden Zuständigkeiten und Befugnissen ausgestattet wurden. Beide Missionen nehmen bzw. nahmen im Unterschied zu anderen friedenserhaltenden Operationen auch rechtsetzende und -vollziehende Funktionen wahr und üben Befugnisse bei der Besetzung der Gerichte aus.<sup>13</sup>

Das jüngste und bislang ehrgeizigste institutionelle Projekt ist die im Dezember 2005 eingerichtete Peacebuilding-Kommission, die eine Lücke im System der Vereinten Nationen schließen und vor allem Koordinierungs- und Beratungsaufgaben wahrnehmen soll.<sup>14</sup> Bei der Zusammensetzung des Organisationsausschusses und der Formulierung der Bedingungen für eine Teilnahme an künftigen länderspezifischen Sitzungen der Kommission wurde versucht, den Forderungen nach Repräsentativität, Transparenz und Legitimität durch Einbeziehung möglichst vieler beteiligter und betroffener Akteure Rechnung zu tragen.

## Die Vereinten Nationen als Legitimitätsmittler

Am erfolgversprechendsten sind Projekte der Friedenskonsolidierung grundsätzlich dann, wenn sie sich auf ein ausdrückliches Ersuchen der betroffenen Staaten stützen können und wenn sie von den wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen unterstützt oder zumindest akzeptiert werden. Dies

setzt voraus, dass der jeweilige Friedens- und Transformationsprozess von einer breiten Mehrheit der betroffenen Bevölkerung als legitim empfunden wird. Da sich friedenskonsolidierende Maßnahmen in der Realität jedoch häufig direkt an eine militärische Intervention anschließen, tragen sie einen gewissen Zwangscharakter. Sofern sich eine Konfliktpartei selbst federführend am politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau eines Staates beteiligt, auf dessen Territorium sie zuvor militärisch aktiv gewesen ist, besteht grundsätzlich das Risiko, dass diese Beteiligung als missbräuchlich und illegitim wahrgenommen wird, dass sich massiver Widerstand innerhalb des betroffenen Staates formiert und dass in der Nachkonfliktphase ein neuer bewaffneter Konflikt ausbricht, der eine Friedenskonsolidierung nachhaltig erschwert oder gar vereitelt.

Sowohl unter dem hier im Vordergrund stehenden Gesichtspunkt der Legitimität als auch unter dem Aspekt der Effektivität sollten Anstrengungen zur Friedenskonsolidierung daher grundsätzlich auf einer möglichst breiten Beteiligungsbasis erfolgen. Dies betrifft nicht nur die politische und gesellschaftliche Ebene innerhalb der betroffenen Staaten, sondern auch die internationale Gemeinschaft. Ohne deren Rückhalt sind die Konfliktparteien allein meist nicht in der Lage, die Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Zudem trägt die Internationalisierung und Transparenz solcher Vorhaben dazu bei, dass sie eher als unparteiisch, uneigennützig, verantwortungsvoll und legitim wahrgenommen werden als unilaterale oder andere exklusive Vorstöße, an denen nur wenige Staaten beteiligt sind. Gerade die universellen Werte, denen sich die internationale Gemeinschaft in der VN-Charta und anderen völkerrechtlichen Verträgen verpflichtet hat, lassen sich auf diese Weise wesentlich glaubhafter vermitteln und nachhaltiger in den neu geschaffenen Strukturen verankern. Hinzu kommt, dass die internationale Einbettung von Peacebuilding-Maßnahmen eine ausgeglichene Lastenverteilung ermöglicht und die Wiedereingliederung der betroffenen Staaten in die internationale Gemeinschaft erleichtern kann.

## Die Charta als normativer Bezugsrahmen

Obwohl das Aufgabenfeld der Friedenskonsolidierung an keiner Stelle in der Charta ausdrücklich aufgeführt ist, lassen sich aus ihr dennoch einige fundamentale völkerrechtliche Prinzipien herauslesen, die den

<sup>12</sup> Vgl. UNOCI/Elfenbeinküste (SR-Res. 1609 [2005], 24.6.2005); MONUC/Demokratische Republik Kongo (SR-Res. 1565 [2004], 1.10.2004); MINUSTAH/Haiti (SR-Res. 1542 [2004], 30.4.2004); UNMIL/Liberia (SR-Res. 1509 [2003], 19.9.2003).

<sup>13</sup> UNTAET/Osttimor (SR-Res. 1272 [1999], 25.10.1999); UNMIK/Kosovo (SR-Res. 1244 [1999], 10.6.1999).

<sup>14</sup> SR-Res. 1645 (2005), 20.12.2005; GV-Res. 60/180, 20.12.2005.

Handlungsspielraum für Eingriffe im Rahmen der Friedenskonsolidierung zumindest in groben Umrissen vorgeben. Die Charta bildet trotz zahlreicher Anklänge an die Nachkriegszeit und die Dekolonisierungsphase ein lebendiges verfassungsähnliches Instrument, das es der Weltorganisation und ihren Mitgliedern bei dynamischer Auslegung durchaus ermöglicht, auf die sich wandelnden Verhältnisse in den internationalen Beziehungen wirkungsvoll zu reagieren. Dies gilt insbesondere für Kapitel VII, das verschiedene Verfahren bereithält, um Friedensbedrohungen zu eliminieren. Insofern ist die Charta auch darauf ausgelegt, Weiterentwicklungen im Völkerrecht mitzuvollziehen und zu unterstützen.

Artikel 2 VN-Charta enthält die fundamentalen Grundsätze, nach denen die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder handeln, um die in Artikel 1 genannten Ziele zu erreichen. Daraus ergeben sich zum Teil unmittelbare völkerrechtliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten und die Organisation selbst. Eine zumindest in Teilbereichen autoritative Interpretation und Konkretisierung dieser Grundsätze findet sich in der Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten von 1970.<sup>15</sup>

Einzig der Sicherheitsrat, der gemäß Artikel 24 Absatz 2 VN-Charta ebenfalls im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu handeln hat, verfügt nach Kapitel VII über die erforderlichen Befugnisse, um sich in gewissem Umfang über die nachfolgend dargestellten völkerrechtlichen Schranken hinwegzusetzen. Selbst grundlegende Prinzipien wie das der souveränen Gleichheit der Staaten oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker statuieren keine absoluten und unausweichlichen Schranken, sondern belassen Spielräume für eine Rechtfertigung von Eingriffen.

## Der Sicherheitsrat als Ermächtigungsgeber

Unter Kapitel VI VN-Charta hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit, Situationen und Streitigkeiten zu untersuchen, die noch keine Bedrohung darstellen, deren Fortdauer aber geeignet ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gefährden. Soweit solche

Situationen und Streitigkeiten einer Friedenskonsolidierung im Wege stehen, bietet Kapitel VI dem Sicherheitsrat eine ausreichende Grundlage, um den Streitparteien Verfahren und Methoden zur Schlichtung zu empfehlen. Seine Empfehlungen haben jedoch keinen verbindlichen Charakter, und ihr Erfolg hängt im wesentlichen von der Kooperationsbereitschaft der Parteien ab. Auch die mit Zustimmung der Gaststaaten entsandten unparteiischen Blauhelm-Friedensmissionen der ersten und zweiten Generation finden ihre Basis unter anderem in Kapitel VI.

Bei der Friedenskonsolidierung spielt der Sicherheitsrat aber vor allem dann eine zentrale Rolle, wenn konkrete Eingriffe in völkerrechtlich geschützte Rechtsgüter erforderlich werden. Dies gilt nicht nur für militärisch gestützte Operationen, die sich stets am Gewaltverbot messen lassen müssen, sondern auch für zahlreiche nichtmilitärische Maßnahmen, die etwa die staatliche Souveränität oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker berühren und nicht von einer Zustimmung des betroffenen Staates gedeckt sind. Allein der Sicherheitsrat kann die Staaten auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta zu entsprechenden Eingriffen ermächtigen. Gemäß Artikel 24 Absatz 1 trägt er die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Seine unter Berufung auf Kapitel VII gefassten Beschlüsse müssen nach Artikel 25 und Artikel 48 von allen Staaten befolgt und umgesetzt werden. Aus Artikel 103 folgt zudem, dass verbindliche Sicherheitsratsbeschlüsse stets Vorrang vor den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus anderen internationalen Übereinkünften haben,<sup>16</sup> sofern es sich dabei nicht um zwingendes Völkerrecht handelt.<sup>17</sup> Darüber hinaus werden solche Beschlüsse gemäß Artikel 2 Ziffer 7 nicht vom Interventionsverbot erfasst.

Im Rahmen von Kapitel VII VN-Charta verfügt der Sicherheitsrat über einen weiten Beurteilungs- und Handlungsspielraum, der sich auch auf die Kompetenz zur Feststellung einer Friedensbedrohung nach

<sup>15</sup> *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* (»Friendly Relations Declaration«), GV-Res. 2625 (XXV), 24.10.1970.

<sup>16</sup> Artikel 103 VN-Charta räumt nicht nur den Chartaverpflichtungen selbst Vorrang ein, sondern findet über den Wortlaut hinaus auch auf bindende Beschlüsse der VN-Organen Anwendung. Rudolf Bernhardt, in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations* [wie Fn. 7], Bd. 2, Article 103, Rn. 9, 30.

<sup>17</sup> Zum zwingenden Völkerrecht zählen unter anderem das Existenzrecht der Staaten, das Gewaltverbot sowie das Völkermord- und das Sklavereiverbot. Dazu Stefan Kadelbach, *Zwingendes Völkerrecht*, Berlin: Duncker & Humblot, 1992.

Artikel 39 VN-Charta erstreckt.<sup>18</sup> Wann eine solche Bedrohung im Sinne von Artikel 39 vorliegt, kann nicht abstrakt, sondern nur vom Sicherheitsrat im konkreten Fall entschieden werden. So entspricht es durchaus der Praxis, dass der Sicherheitsrat auch Situationen nach wie vor als Friedensbedrohung einstuft, in denen ehemals von einem Konflikt betroffene Staaten wie Haiti, Sierra Leone oder Liberia Gefahr laufen, in bewaffnete Konflikte zurückzufallen.

Spätestens seit Mitte der neunziger Jahre sind außerdem Tendenzen erkennbar, die darauf hindeuten, dass sich der Sicherheitsrat von einem negativen Friedensverständnis löst und zunehmend Elemente des positiven Friedensbegriffs aufgreift.<sup>19</sup> Parallel dazu scheint sich der Sicherheitsrat in Ansätzen auch einen erweiterten Bedrohungs- und Sicherheitsbegriff zu eigen zu machen.<sup>20</sup> Dieser Wandel hat es ihm in der Vergangenheit etwa ermöglicht, auf schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu reagieren,<sup>21</sup> die internationalen

Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda einzusetzen<sup>22</sup> und Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Osttimor zu installieren.<sup>23</sup> Selbst liberale Wertvorstellungen über die Herrschaft des Rechts und demokratische Grundprinzipien guten Regierens spielen in den Entscheidungsprozessen des Sicherheitsrats mittlerweile eine größere Rolle.<sup>24</sup>

Auf der Basis von Kapitel VII VN-Charta kann der Sicherheitsrat die Staaten dazu ermächtigen, Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung erforderlichenfalls auch mit nichtmilitärischen Sanktionen oder militärischen Mitteln durchzusetzen.<sup>25</sup> Dies gilt vor allem für Eingriffe zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Solche Beschlüsse können wie die Resolution über den Waffenstillstand mit dem Irak von 1991 auch umfassende Maßnahmen zur Abrüstung eines Staates und zur Kontrolle seiner militärischen Arsenale vorsehen.<sup>26</sup>

Die modernen multidimensionalen und robusten Mandate friedenserhaltender Operationen, die sich ebenfalls auf Kapitel VII stützen, enthalten durchweg sehr umfangreiche und detaillierte Vorgaben zur Stabilisierung der Sicherheitslage und zur Wahrnehmung anderer Peacebuilding-Aufgaben.<sup>27</sup> Darunter fallen unter anderem Maßnahmen zur Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kämpfer sowie zum Schutz humanitärer Hilfsorganisationen, öffentlicher Einrichtungen und der Zivilbevölkerung. Weitere Aufgaben betreffen häufig den Wiederaufbau staatlicher Polizei- und Sicherheitskräfte, die Einrichtung von Justizbehörden sowie die aktive Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen. Dementsprechend verfügen die meisten dieser Operationen zusätzlich über eine zivile und eine Polizei-Komponente. Vergleichbare Funktionen erfüllen immer häufiger auch Einsätze, die zwar vom Sicherheitsrat autorisiert wurden, aber nicht der Führung durch die Vereinten Nationen

18 Jochen A. Frowein/Nico Krisch, in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations* [wie Fn. 7], Bd. 1, Introduction to Chapter VII, Rn. 11ff; Article 39 Rn. 3 ff; Article 41, Rn. 17.

19 Vgl. ausführlich Stahn, »Jus ad bellum – Jus in bello ... Jus post bellum« [wie Fn. 6].

20 Vgl. allein die zahlreichen thematischen Debatten und die darauf basierenden Resolutionen und Präsidialerklärungen des Sicherheitsrats aus dem Jahr 2005: *Post-conflict Peacebuilding* (VN-Dok. S/PV.5335, 20.12.2005; S/PV.5187/Resumption 1, 26.5.2005), *The Protection of Civilians in Armed Conflict* (VN-Dok. S/PV.5319/Resumption 1, 9.12.2005; S/PV.5209, 21.6.2005), *Women and Peace and Security* (VN-Dok. S/PV.5294/Resumption 1, 27.10.2005), *The Role of Civil Society in Conflict Prevention and the Pacific Settlement of Disputes* (VN-Dok. S/PV.5264, 20.9.2005), *Children and Armed Conflict* (VN-Dok. S/PV.5235, 26.7.2005; S/PV.5129/Resumption 1, 23.2.2005), *The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations* (VN-Dok. S/PV.5228, 18.7.2005), *The Role of the Security Council in Humanitarian Crises: Challenges, Lessons Learned and the Way Ahead* (VN-Dok. S/PV.5225, 12.7.2005), *Africa's Food Crisis as a Threat to Peace and Security* (VN-Dok. S/PV.5220, 30.6.2005), *Small Arms* (VN-Dok. S/PV.5127/Resumption 1, 17.2.2005).

21 Vgl. etwa die jüngeren Sanktionsregime, mit denen der Sicherheitsrat auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte reagierte: Elfenbeinküste (SR-Res. 1572 [2004], 15.11.2004); Sudan/Darfur (SR-Res. 1556 [2004], 30.7.2004); Demokratische Republik Kongo (SR-Res. 1493 [2003], 28.7.2003). Vgl. auch die älteren Fälle Ruanda (SR-Res. 929 [1994], 22.6.1994); Somalia (SR-Res. 794 [1992], 3.12.1992); Irak (SR-Res. 688 [1991], 5.4.1991). Zu dieser Entwicklung: Thomas G. Weiß, »The Humanitarian Impulse«, in: David M. Malone (Hg.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, S. 37–54, und Joanna Weschler, »Human Rights«, in: ebd., S. 55–68.

22 SR-Res. 808 (1993), 22.2.1993; SR-Res. 955 (1994), 8.11.1994.

23 SR-Res. 1244 (1999), 10.6.1999; SR-Res. 1272 (1999), 25.10.1999.

24 Vgl. *Declaration on Strengthening the Effectiveness of the Security Council's Role in Conflict Prevention, Particularly in Africa*, SR-Res. 1625 (2005), 14.9.2005, Annex; VN-Dok. S/PRST/2005/30, 12.7.2005.

25 Mehrdad Payandeh, »State-Building im Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Herausforderung für die internationale Gemeinschaft«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 4 (2005), S. 253–263 (256ff).

26 SR-Res. 687 (1991), 3.4.1991.

27 Vgl. Fn. 12.

unterstehen.<sup>28</sup> Darüber hinaus decken die Befugnisse des Sicherheitsrats unter Kapitel VII auch Eingriffe ab, die etwa im Rahmen einer territorialen Übergangsverwaltung noch tiefer in die inneren Strukturen der konfliktbetroffenen Staaten hineinreichen und die insofern auch durchaus massive langfristige Auswirkungen auf deren Entwicklung haben können.<sup>29</sup>

**28** Vgl. EUFOR Althea/Bosnien und Herzegowina (SR-Res. 1575 [2004], 22.1.2004); Artemis/Demokratische Republik Kongo (SR-Res. 1484 [2003], 30.5.2003; ISAF/Afghanistan (SR-Res. 1510 [2003], 13.10.2003; SR-Res. 1386 [2001], 20.12.2001).

**29** Jochen A. Frowein/Nico Krisch, in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations* [wie Fn. 7], Bd. 1, Article 41, Rn. 20ff.

## Friedenskonsolidierung im Lichte des Gewaltverbots

Nach dem in Artikel 2 Ziffer 4 VN-Charta verankerten zwingenden Gewaltverbot unterlassen die Staaten in ihren Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit anderer Staaten gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt. Daher dürfen militärische Interventionen, auch wenn sie der Befriedung eines bewaffneten Konflikts dienen, grundsätzlich nur mit Autorisierung durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII, unter den engen Voraussetzungen des in Artikel 51 normierten Selbstverteidigungsrechts oder mit Zustimmung des von der Intervention betroffenen Staates durchgeführt werden. Militärische Operationen sind zwar kein Instrument des Peacebuilding, sie können aber der Stabilisierung einer Konfliktsituation dienen und somit dazu beitragen, dass friedenskonsolidierende Maßnahmen überhaupt ansetzen können.

Erteilt der betroffene Staat seine Zustimmung zu Eingriffen auf seinem Hoheitsgebiet, werden seine territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit durch entsprechende Maßnahmen grundsätzlich nicht verletzt. Denkbar ist eine Rechtsverletzung allenfalls dann, wenn das Engagement externer Akteure von der Zustimmung nicht oder nicht mehr gedeckt ist. In den Fällen, in denen sich die Präsenz ausländischer Truppen und zivilen Personals auf eine Einladung des Gaststaates stützt, treffen die Beteiligten in aller Regel individuelle völkerrechtliche Vereinbarungen über die Bedingungen der Stationierung, die den rechtlichen Status und die damit verbundenen Rechte und Pflichten der entsandten Einsatzkräfte im Gaststaat verbindlich regeln.

Diejenigen internationalen Rechtssätze, die zu einer militärischen Intervention ermächtigen, bieten regelmäßig keine automatische Folgebefugnis zu weiteren gestalterischen Eingriffen in der Nachkonfliktphase. Eine besondere Schwierigkeit bereitet die Frage, ob eine neu geschaffene Nachkonfliktordnung völkerrechtsgemäß sein kann, wenn sie auf eine militärische Intervention zurückgeht, die unter Verstoß gegen das Gewaltverbot erfolgte. Diese Frage ist weder im Völkerrecht ausdrücklich geregelt noch wurde sie in der wissenschaftlichen Debatte bislang eingehend behandelt.

### **Strahlt eine Verletzung des Gewaltverbots auf die Rechtmäßigkeit der Nachkonfliktordnung aus?**

Von einer strikten systematischen Trennung wird im Verhältnis zwischen den früher als »ius ad bellum« bezeichneten Normen für die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen auf der einen Seite und den Normen des humanitären Völkerrechts, dem »ius in bello«, auf der anderen Seite ausgegangen. Diese Trennung bedeutet, dass die Anwendung des »ius in bello« jedenfalls nicht dadurch beeinträchtigt wird, dass der bewaffnete Konflikt möglicherweise unter Verstoß gegen das Gewaltverbot begonnen wurde.<sup>30</sup> Fraglich ist, ob eine solche strikte Trennung auch im Verhältnis zwischen »ius ad bellum« und »ius post bellum« zu gelten hat.

Würde man aus der Rechtswidrigkeit einer militärischen Intervention die Rechtswidrigkeit der darauf basierenden Nachkonfliktordnung zumindest in Teilbereichen ableiten, hätte dies weitreichende politische und rechtliche Folgen, sowohl für den intervenierenden und den betroffenen Staat als auch für die mit dieser Ordnung konfrontierte internationale Gemeinschaft. Rechtssicherheit in der Nachkonfliktphase wäre unter dieser Prämisse nur dann gewährleistet, wenn die Legalität oder Illegalität der vorausgegangenen militärischen Intervention durch ein kompetentes Organ eindeutig und international verbindlich festgestellt würde, so dass alle Beteiligten daraus die gebotenen Konsequenzen ziehen könnten. Davon ist jedoch in der Regel nicht auszugehen.

Sofern die Rechtswidrigkeit einer militärischen Intervention vom Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta wie 1990 im Fall der ira-

<sup>30</sup> In einem bewaffneten Konflikt ist das humanitäre Völkerrecht von allen Parteien ausnahmslos zu beachten. Dessen Normen unterscheiden nicht zwischen einer Partei, der eine völkerrechtswidrige Erstanwendung bewaffneter Gewalt zuzurechnen ist, und einer Partei, die sich rechtmäßig auf der Grundlage eines Sicherheitsratsmandats oder des Selbstverteidigungsrechts an dem Konflikt beteiligt. Zur systematischen Trennung beider Ebenen: Knut Ipsen, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 2], § 67, Rn. 9f.



kischen Invasion in Kuwait<sup>31</sup> festgestellt wurde, besteht für den Intervenienten rechtlich keinerlei Raum, um in der Nachkonfliktphase weitere Eingriffe in dem besetzten Staat vorzunehmen. Dies ergibt sich bereits aus den allgemeinen Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit,<sup>32</sup> wonach völkerrechtswidrige Handlungen von dem verantwortlichen Staat umgehend zu beenden sind.<sup>33</sup> Darüber hinaus besteht eine umfassende Wiedergutmachungspflicht, die in erster Linie darauf abzielt, dass der verantwortliche Staat den vor der Begehung der Handlung herrschenden Zustand wiederherzustellen hat.<sup>34</sup> Hinzu kommt, dass die Staaten einen Zustand, der durch eine schwerwiegende Verletzung zwingenden Völkerrechts herbeigeführt wurde, weder als rechtmäßig anerkennen noch unterstützend zur Aufrechterhaltung dieses Zustands beitragen dürfen.<sup>35</sup> In der Regel wird der Sicherheitsrat, wenn er eine solche Rechtsverletzung explizit feststellt, auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII gegen den Rechtsverletzer verhängen. Soweit ersichtlich, stellt die irakische Invasion in Kuwait bislang jedoch den einzigen Fall dar, in dem der Sicherheitsrat explizit die Völkerrechtswidrigkeit einer militärischen Intervention eines Staates festgestellt hat und daraufhin mit militärischen Sanktionen gegen den betreffenden Staat vorgegangen ist.<sup>36</sup>

31 Vgl. SR-Res. 662 (1990), 9.8.1990: »The Security Council, [...]

1. Decides that annexation of Kuwait by Iraq under any form and whatever pretext has no legal validity, and is considered null and void; 2. Calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize that annexation, and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as an indirect recognition of the annexation«.

32 Das Recht der Staatenverantwortlichkeit ist bislang noch nicht in einem völkerrechtlichen Vertrag kodifiziert. Seine gewohnheitsrechtlichen Grundsätze fanden jedoch bereits Eingang in einen Vertragsentwurf der Völkerrechtskommission, der im Dezember 2001 von der VN-Generalversammlung in Form einer Resolution angenommen wurde. (*Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, GV-Res. 56/83, 12.1.2001 [Entwurf der International Law Commission – ILC].)

33 Artikel 30 ILC-Entwurf.

34 Artikel 31, 34, 35 ILC-Entwurf.

35 Artikel 40 und 41 ILC-Entwurf.

36 Jochen A. Frowein/Nico Krisch, in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations* [wie Fn. 7], Bd. 1, Introduction to Chapter VII, Rn. 19f. Weitere Beispiele betreffen lediglich Feststellungen des Sicherheitsrats im Hinblick auf Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Bürgerkriegen wie in Bosnien, der Demokratischen Republik Kongo oder in Darfur; ebenso Verletzungen von Waffenstillstandsabkommen in Bürgerkriegen, etwa in der Elfenbeinküste.

In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wird der Sicherheitsrat auch künftig nicht bereit sein, das Interventionsverhalten von Staaten völkerrechtlich zu qualifizieren. Dies gilt nicht nur für die ohnehin äußerst problematischen Situationen, in denen ein ständiges Mitglied unter dem Verdacht steht, gegen das Gewaltverbot verstoßen zu haben. Als politisches Organ konzentriert sich der Sicherheitsrat in erster Linie darauf, das tatsächliche Vorliegen einer Bedrohung im Sinne von Artikel 39 VN-Charta festzustellen. Eine solche Qualifikation muss nicht mit einer völkerrechtlichen Bewertung begründet werden. Juristische Beurteilungen spielen im Sicherheitsrat zwar mitunter im Rahmen der Verhandlungen der Mitglieder eine Rolle, sie spiegeln sich jedoch meist nicht ausdrücklich im Wortlaut der Beschlüsse wider.

Die Gründe für die Zurückhaltung des Sicherheitsrats sind vielfältig. Zum einen kann er als politisches Organ nach der Kompetenzordnung der VN-Charta nicht ohne weiteres quasi-richterliche Befugnisse für sich in Anspruch nehmen.<sup>37</sup> Zum anderen liegt es auf der Hand, dass der Sicherheitsrat kein Interesse daran hat, seinen politischen Entscheidungsspielraum durch rechtliche Vorfestlegungen einzuschränken. Dadurch würde er es den Staaten noch leichter machen, seine Entscheidungen in Frage zu stellen, dann mit juristischen Argumentationen. Die zu befürchtenden Argumentationsgefechte würden sich zwangsläufig negativ auf die Akzeptanz und die Umsetzung der Beschlüsse auswirken und den Sicherheitsrat in seiner friedenswahrenden Funktion weiter schwächen.

Andere Organe der Vereinten Nationen sind nicht befugt, international verbindliche Feststellungen über die Rechtswidrigkeit einer militärischen Intervention zu treffen. Die Zuständigkeiten des Internationalen Gerichtshofs (IGH), der nach Artikel 92 VN-Charta das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen ist, sind in streitigen Verfahren äußerst begrenzt. Seine Entscheidungen binden zudem nur die Streitparteien.<sup>38</sup> Auch die Generalversammlung, die wie der Sicherheitsrat gemäß Artikel 96 VN-Charta ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs anfordern und dieses zur Grundlage ihrer eigenen Beschlüsse machen könnte,<sup>39</sup> darf letztlich nur unverbindliche Empfehlungen abgeben und dem Sicherheitsrat nicht

37 Jochen A. Frowein/Nico Krisch, in: Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations* [wie Fn. 7], Bd. 1, Introduction to Chapter VII, Rn. 19f.

38 Artikel 59 IGH-Statut.

39 Artikel 96 Absatz 1 VN-Charta, Artikel 65 IGH-Statut.

vorgreifen, solange dieser seine Aufgaben im Rahmen der Friedenssicherung wahrnimmt.<sup>40</sup>

In den Fällen, in denen es an einer verbindlichen Sicherheitsratsentscheidung fehlt, bleibt es damit letztlich jedem Staat selbst überlassen, ob er das militärische Einschreiten eines anderen Staates als rechtmäßig oder rechtswidrig ansieht und welche Konsequenzen er daraus zieht. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass sich einzelne Staaten dem Intervenienten anschließen und sich aktiv am politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau eines besetzten Staates beteiligen, während andere Staaten die neu geschaffenen Strukturen unter Verweis auf ihre Völkerrechtswidrigkeit ablehnen. Leidtragender ist in erster Linie der von der Intervention betroffene Staat. Dieser kann einerseits kaum verhindern, dass seine politische und wirtschaftliche Zukunft maßgeblich durch den Intervenienten mitbestimmt wird. Andererseits kann er in einer solchen Situation nicht einmal sicher sein, dass die auf seinem Territorium entstehende neue Ordnung künftig von allen Staaten als legitim anerkannt wird.

Selbst eine formal souverän auftretende Interimsregierung, die unmittelbar nach einem politischen Umsturz auf Betreiben der Intervenienten eingesetzt wird, läuft Gefahr, dass ihre Unabhängigkeit und Legitimität sowohl von der eigenen Bevölkerung als auch von anderen Regierungen angezweifelt wird. Dies gilt vor allem dann, wenn diese Regierung den Intervenienten in der Folgezeit weiteren Einfluss auf den Wiederaufbau zugesteht. Sobald eine Interims- oder Übergangsregierung als illegitim wahrgenommen wird, schwächt dies automatisch den gesamten Prozess der Friedenskonsolidierung. Daher müssen eingesetzte Interims- und Übergangsregierungen grundsätzlich so zurückhaltend wie möglich agieren und dürfen keine vollendeten Tatsachen schaffen, die den Entwicklungsweg des betreffenden Staates über den Interimszeitraum hinaus irreversibel beeinflussen und den Handlungsspielraum der späteren demokratisch gewählten Regierung erheblich einschränken würden. Nachdem der Sicherheitsrat im Oktober 2003 die Bildung einer irakischen Interimsregierung unter Berufung auf Kapitel VII VN-Charta ausdrücklich autorisiert hatte, forderte er schließlich auch diese Interimsregierung auf, sich mit Weichenstellungen entsprechend zurückzuhalten, bis eine gewählte Übergangsregierung das Amt übernimmt.<sup>41</sup>

## Für eine klare rechtliche Zäsur zwischen Intervention und Nachkonfliktordnung

Gerade in den Fällen, in denen schon die Rechtsgrundlage der vorausgegangenen Intervention fragwürdig erscheint, sollten sich sowohl die Intervenienten wie auch die internationale Gemeinschaft im Interesse der Rechtssicherheit so schnell wie möglich darum bemühen, das nachfolgende Engagement zur Friedenskonsolidierung auf eine separate, ausdrückliche und eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen und diesen Prozess gewissermaßen zu »neutralisieren«. Je länger die Schwebephase andauert, desto größer wird die Rechtsunsicherheit. Diese Phase sollte so lange durch ein Mandat des Sicherheitsrats überbrückt werden, bis der betroffene Staat selbst in der Lage ist, über sein weiteres Schicksal zu entscheiden und gegebenenfalls seine Zustimmung zu weiteren Maßnahmen zu erteilen. Der Sicherheitsrat kann einen klaren rechtlichen Schnitt ziehen und im Auftrag der internationalen Gemeinschaft die Hauptverantwortung für den Wiederaufbau übernehmen, selbst wenn er die vorausgegangene Intervention weder autorisiert noch verurteilt hat.

In der Praxis stehen einer solchen Vorgehensweise allerdings mitunter kaum überwindbare politische Hürden im Wege. Je nachdem, welche Position insbesondere die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gegenüber der jeweiligen Intervention vertreten, kann es entweder sein, dass sie sich gegen ein nachträgliches Engagement des Sicherheitsrats stellen, um die Intervention dadurch nicht zumindest implizit im nachhinein zu billigen. Auf der anderen Seite steht zu befürchten, dass ständige Mitglieder, deren Interessen besonders betroffen sind, eine Übernahme der Führungsrolle durch den Sicherheitsrat verhindern, um ihren Einfluss nicht zu verlieren. So wurde es auch im Fall Irak versäumt, frühzeitig den erforderlichen Schnitt zu ziehen und den Wiederaufbau auf ein separates rechtliches Fundament zu stellen, das dem gesamten Prozess eine größere Legitimität und Akzeptanz verliehen hätte.

Im übrigen ist nicht einmal dann, wenn der Sicherheitsrat eine im Entstehen begriffene Nachkonfliktordnung frühzeitig durch seine ausdrückliche Billigung und Unterstützung legalisiert, automatisch sichergestellt, dass diese Ordnung in der Folgezeit auch als legitim wahrgenommen wird. Legitimität lässt sich letztlich nur durch Transparenz und breite Beteiligung erzeugen. Diese Faktoren spielen nicht nur bei der Umsetzung der Sicherheitsratsbeschlüsse

<sup>40</sup> Artikel 12 Absatz 1 VN-Charta.

<sup>41</sup> SR-Res. 1546 (2004), 8.6.2004, § 1.

in den betroffenen Staaten eine wichtige Rolle, sondern bereits in der Phase der Beschlussfassung in New York.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Zu Legitimitätsabwägungen im Zusammenhang mit Sicherheitsratsbeschlüssen: Jochen A. Frowein, »Issues of Legitimacy around the United Nations Security Council«, in: Jochen A. Frowein/Klaus Schabert/Ingo Winkler/Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin u.a.: Springer, 2003, S. 121–139.

# Das Spannungsverhältnis zwischen Friedenskonsolidierung und staatlicher Souveränität

Soweit einzelne Maßnahmen der Friedenskonsolidierung Eingriffe in Angelegenheiten darstellen, die traditionell in die ausschließliche Zuständigkeit der betroffenen Staaten fallen, stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen vor allem unter dem Blickwinkel staatlicher Souveränität.

## Der Schutzbereich staatlicher Souveränität

Der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten ist unter anderem in Artikel 2 Ziffer 1 VN-Charta verankert. Aus ihm fließt das Recht eines jeden Staates, sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System ohne Einmischung durch andere Staaten frei zu wählen und zu entwickeln. Gegen den Einfluss anderer Staaten wird die Souveränität durch das völkerrechtliche Interventionsverbot abgesichert. Danach ist es einem Staat grundsätzlich verboten, sich unter Androhung oder Anwendung von Zwang in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. Während sich das zwischenstaatliche Interventionsverbot aus dem Völkergewohnheitsrecht ergibt,<sup>43</sup> sind die Vereinten Nationen und ihre Organe über Artikel 2 Ziffer 7 VN-Charta ausdrücklich an dieses Verbot gebunden.

Unter dem Schutz des Interventions- und Gewaltverbots stehen grundsätzlich auch gescheiterte Staaten, in denen innere bewaffnete Auseinandersetzungen zu einem vollständigen Wegfall der Staatsgewalt und zur Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols geführt haben und in denen das Staatsvolk nicht mehr in der Lage ist, sein Selbstbestimmungsrecht wirksam auszuüben. Die inneren Angelegenheiten solcher Staaten werden nicht automatisch zu einer Angelegenheit der internationalen Gemeinschaft.<sup>44</sup>

Die zitierten Normen schützen indes lediglich jenen Bereich, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten fällt. Zu dieser »domaine réservé« gehören neben dem politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen System auch die Jurisdiktion eines Staates über sein Hoheitsgebiet und seine Staatsangehörigen. Ausgenommen hingegen sind diejenigen Angelegenheiten, in denen sich der Staat völkerrechtlich verpflichtet hat.

## Der Einfluss des Völkerrechts auf den Schutzbereich

Je stärker ein Staat in völkerrechtliche Verpflichtungen eingebunden ist, desto kleiner wird der Bereich seiner ausschließlichen Zuständigkeit und desto größer wird der Einfluss des Völkerrechts auf die Wahrnehmung staatlicher Verantwortung. So ist jeder Staat unter anderem dafür verantwortlich, die eigene Bevölkerung vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen und grenzüberschreitende Bedrohungen zu beseitigen, die in seinem Herrschaftsbereich für andere Staaten erwachsen. Diese Verantwortung trägt der Staat nicht nur in Friedenszeiten, sondern grundsätzlich auch dann, wenn er in einen bewaffneten Konflikt mit anderen Staaten oder in gewaltsame innere Auseinandersetzungen verwickelt ist, die bereits das Stadium eines nichtinternationalen bewaffneten Konflikts erreicht haben.<sup>45</sup>

Da das Völkerrecht immer tiefer in einzelne Bereiche staatlicher Zuständigkeit vordringt, etwa zum Zwecke der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes, können sich die Staaten in Angelegenheiten, die durch solche Normen berührt werden, nicht mehr uneingeschränkt auf ihre Souveränitätsrechte und das Interventionsverbot berufen, um Eingriffe von außen abzuwehren.<sup>46</sup> Dementsprechend

<sup>43</sup> Vgl. International Court of Justice (ICJ), *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Merits, 27.6.1986, ICJ Reports (1986), Ziffer 202ff.

<sup>44</sup> Robin Geiß, »Failed States«. *Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Berlin: Duncker & Humblot, 2005, S. 120ff; differenzierend: Daniel Thürer, »Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: »The Failed State««, in: Daniel Thürer u.a. (Hg.), *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: »The Failed State«*, Heidelberg:

C. F. Müller, 1996 (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 34), S. 9–47 (16ff).

<sup>45</sup> Vgl. Artikel 3 des II. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1977 und Artikel 8 Absatz 3 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

<sup>46</sup> Horst Fischer, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 2], § 59, Rn. 53.

bestätigt Artikel 2 Ziffer 7 VN-Charta ausdrücklich, dass der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII und ungeachtet des ansonsten für die Vereinten Nationen geltenden Interventionsverbots jederzeit in innerstaatliche Angelegenheiten eingreifen kann, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Derartige Verschiebungen in der internationalen Kompetenzordnung und im staatlichen Souveränitätsgefüge sind ein wesentliches Begründungselement, wenn es darum geht, grundlegende rechtliche Prinzipien herzuleiten, nach denen die Verantwortlichkeiten in der Nachkonfliktphase verteilt werden können.<sup>47</sup>

### Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Ein Prinzip, das im Völkerrecht wachsende Bedeutung erlangt und an dem sich auch Eingriffe in die Souveränität der Staaten und in andere völkerrechtlich geschützte Rechtsgüter messen lassen müssen, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>48</sup> Er besagt, dass die Folgen des Eingriffs für das betroffene Rechtsgut im konkreten Einzelfall gegen den Zweck der Maßnahme abgewogen werden müssen. Darüber hinaus lassen sich aus diesem Prinzip nur wenige abstrakte Orientierungslinien für die Friedenskonsolidierung ableiten: Je bedrohlicher etwa die Lage in einem Staat ist, desto einschneidender kann der Eingriff ausfallen. Je langfristiger allerdings die möglichen Folgen des Eingriffs sind, desto intensiver müssen der betroffene Staat und seine Bevölkerung an der Entscheidung beteiligt werden. Nach diesen Maßstäben können beispielsweise kurzfristige Eingriffe zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in einer Phase unmittelbarer Bedrohung auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates zulässig sein. Dagegen sind längerfristige Maßnahmen, wie etwa Eingriffe in die verfassungsmäßige

Ordnung und das politische System eines Staates, unabhängig von der Frage der Rechtsgrundlage, unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit wesentlich kritischer zu beurteilen.

So deckt zum Beispiel das Selbstverteidigungsrecht der Staaten, dessen Ausübung ebenfalls dem Gebot der Verhältnismäßigkeit unterliegt, nicht ohne weiteres Maßnahmen ab, die über eine unmittelbare Beseitigung der Angriffsbedrohung hinausgehen. Problematisch sind insbesondere Maßnahmen, die eine Umgestaltung der politischen Strukturen des Staates bezwecken, der Objekt der Verteidigungshandlung ist.<sup>49</sup> Gleichwohl stieß das militärische Vorgehen der USA in Afghanistan, das ebenfalls auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts erfolgte und das dort letztlich zur Etablierung einer neuen Staatsordnung geführt hat, innerhalb der internationalen Gemeinschaft kaum auf juristische Kritik. Dies hängt zum einen mit der besonderen psychologischen Situation unmittelbar nach dem 11. September 2001 zusammen. Zum anderen lässt sich aber auch argumentieren, dass die Absetzung des Taliban-Regimes eine verhältnismäßige Verteidigungshandlung darstellte, die darauf abzielte, die von diesem Regime ausgehende und bereits mehrfach vom Sicherheitsrat identifizierte Bedrohung effektiv und dauerhaft zu beseitigen. Das mit der Operation entstehende Machtvakuum musste so schnell wie möglich gefüllt werden. Die Befassung des Sicherheitsrats mit den Wiederaufbauplänen für Afghanistan und die Aufnahme der Bonner Verhandlungen im November 2001 bildeten in diesem Fall die notwendige Zäsur zwischen der militärischen Intervention und dem Folgeprozess der Friedenskonsolidierung.<sup>50</sup> Dass das Projekt der Friedenskonsolidierung in Afghanistan von Beginn an unter möglichst breiter Beteiligung der für die politische Willensbildung wichtigsten afghanischen Gruppierungen in Angriff genommen wurde und dass sich die Beteiligten zudem um Rückendeckung durch den Sicherheitsrat bemühten, trug wesentlich zur Legitimierung dieses Projekts bei.

Jedes andere Vorgehen, etwa die Errichtung eines Besatzungsregimes im Anschluss an die militärische Intervention, hätte den Intervenienten nicht nur

<sup>47</sup> »The growing deconstruction of state sovereignty, the crystallization of the concepts of *erga omnes* obligations and »international community«, and the increasing »individualization of international law« in the 20th century have contributed to an erosion of the principle of non-intervention, which facilitates peacebuilding and reconstruction efforts through multidimensional peacekeeping operations.« (So Stahn, »Jus ad bellum – Jus in bello ... Jus post bellum« [wie Fn. 6].)

<sup>48</sup> Zum Bedeutungszuwachs des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Völkerrecht: Jost Delbrück, »Proportionality«, in: Rudolf Bernhardt (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 3, Amsterdam u.a.: Elsevier, 1997, S. 1140–1144 (1143f).

<sup>49</sup> Oeter, »Post-Conflict Peacebuilding« [wie Fn. 4], S. 44f.

<sup>50</sup> Vgl. die Unterstützung des Brahimi-Planes für den Wiederaufbau in Afghanistan (SR-Res. 1378 [2001], 14.11.2001), die Unterstützung des Bonner Abkommens vom 5.12.2001 (SR-Res. 1383 [2001], 6.12.2001) und die Einsetzung der ISAF-Schutztruppe (SR-Res. 1386 [2001], 20.12.2001) durch den Sicherheitsrat.

enorme praktische, sondern auch erhebliche völkerrechtliche Probleme bereitet. Derart langfristige, weitreichende und tiefgehende Eingriffe, wie sie in Afghanistan erforderlich gewesen wären, lassen sich mangels Verhältnismäßigkeit nicht mehr auf das Selbstverteidigungsrecht stützen, das den Staaten lediglich einen völkerrechtlichen Titel für vorübergehende defensive militärische Zwangsmaßnahmen verleiht. Da auch das aus dem »ius in bello« hervorgegangene Besatzungsrecht für Eingriffe derartiger Intensität keine taugliche Eingriffsgrundlage bereitstellt, hätte ein solches Vorgehen die Souveränität des Staates Afghanistan und das Selbstbestimmungsrecht seines Volkes in erheblichem Umfang verletzt. Beide Regelungskomplexe, das Besatzungsrecht und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, spielen im normativen Rahmen der Friedenskonsolidierung ebenfalls eine wichtige Rolle.

## Friedenskonsolidierung im Besatzungsfall

Sonderrechte, die es den Staaten ausnahmsweise gestatten, auch ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat in größerem Umfang in die Ausübung souveräner Hoheitsrechte anderer Staaten einzugreifen, ergeben sich aus den besatzungsrechtlichen Vorschriften der Haager Landkriegsordnung (HLKO) und des IV. Genfer Abkommens (GA IV).<sup>51</sup> Diese Normen legen die Rechte und Pflichten fest, die einem Staat unter Berücksichtigung eigener Sicherungsinteressen zufallen, wenn er im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts die tatsächliche Gewalt über fremdes Territorium ausübt. Sie finden bereits während der Konfliktphase Anwendung, wobei die Regelungen des IV. Genfer Abkommens sogar in wesentlichen Teilen auch nach Einstellung der Feindseligkeiten so lange weiter gelten, wie die Besatzungsmacht faktisch die Funktion einer Regierung auf dem betreffenden Gebiet ausübt.<sup>52</sup>

In der heutigen Realität bewaffneter Konflikte finden diese Vorschriften, die den Handlungsspielraum einer Besatzungsmacht bei restriktiver Auslegung erheblich einschränken können, jedoch nur selten in vollem Umfang Anwendung. Zum einen gelten beide Konventionen ausschließlich für internationale Konflikte, zum anderen sind eine Reihe ihrer Regelungen unklar und lückenhaft. Dies kann Anlass sein, dass die Besatzungsmacht nachträglich individualvertragliche Sonderabkommen mit dem besetzten Staat abschließt oder dass der Sicherheitsrat wie im Falle der Besetzung des Irak zwischen 2003 und 2004 auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta spezielle Anordnungen trifft, die nach Artikel 103 VN-Charta Vorrang haben.<sup>53</sup>

Sofern ein bewaffneter Konflikt wie im Irak in ein Besatzungsregime mündet und sich weitere Bemühungen um eine Friedenskonsolidierung anschließen, gehen die einzelnen Phasen meist nahtlos ineinander

über. Daher können sich aus dem für den Besatzungszustand geltenden Recht auch in der frühen Nachkonfliktphase noch wichtige Folgen ergeben. Anhand einiger mittlerweile auch im Völkergewohnheitsrecht verankerter Grundprinzipien des Besatzungsrechts<sup>54</sup> soll jedoch gezeigt werden, dass dieser Normenkomplex jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für gestalterische Maßnahmen taugt, die auf nachhaltige Veränderungen im Sinne des Peacebuilding abzielen.<sup>55</sup>

### Die treuhänderische Verantwortung der Besatzungsmacht

Gemäß Artikel 43 HLKO hat der Besetzende, nachdem die gesetzmäßige Gewalt tatsächlich in seine Hände übergegangen ist, alle von ihm abhängenden Vorkehrungen zu treffen, um nach Möglichkeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten.<sup>56</sup> Zu diesem Aufgabenfeld zählt insbesondere der Schutz individueller Rechte wie Leben, Freiheit und Eigentum.<sup>57</sup> Die Artikel 27ff und 47ff GA IV konkretisieren diesen Grundsatz mit der Zielrichtung, Zivilpersonen im besetzten Gebiet umfassend zu schützen. Daraus ergeben sich für die Besatzungsmacht nicht nur Restriktionen ihrer Handlungsfreiheit, sondern auch aktive Pflichten zum Schutz und zur Versorgung der Zivilbevölkerung.<sup>58</sup> Wie schwer es in der Praxis ist,

<sup>54</sup> Vgl. International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, Absatz 89.

<sup>55</sup> Zur Anwendbarkeit des Besatzungsrechts auf internationale Friedenseinsätze: Marco Sassöli, »Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers«, in: *European Journal of International Law*, 16 (2005) 4, S. 661–694 (686ff).

<sup>56</sup> Vgl. den autoritativen französischen Wortlaut von Artikel 43 HLKO (»rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics«), der in der englischen Übersetzung (»to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety«) zu kurz greift.

<sup>57</sup> Artikel 46f HLKO.

<sup>58</sup> Christian Schaller, *Völkerrechtliche Schutzpflichten der Besatzungsmächte im Irak*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (SWP-Aktuell 31/03), <[http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?id=335](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=335)>.

dieser Verantwortung gerecht zu werden, zeigen die Erfahrungen der USA und ihrer Verbündeten im Irak. Immerhin hatte der Sicherheitsrat die von den Besatzungsmächten eingesetzte Provisorische Koalitionsbehörde mit Resolution 1483 (2003) ausdrücklich aufgefordert, im Wege einer effektiven Administration des Hoheitsgebiets das Wohl des irakischen Volkes zu fördern und für die Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Allerdings vermied es der Sicherheitsrat, konkrete Schutzpflichten zu normieren und dadurch den Handlungsspielraum der Behörde konkret abzustechen.<sup>59</sup>

Eine besondere Verantwortung des Okkupanten besteht gegenüber dem besetzten Staat als Völkerrechtssubjekt. Schon nach dem allgemeinen Völkerrecht hat jeder Staat ein Recht auf Achtung seiner Existenz und Rechtspersönlichkeit. Im Falle der Besatzung spiegelt sich dieses staatliche Grundrecht insbesondere in den fundamentalen qualitativen Beschränkungen wider, die das Besatzungsrecht dem Besetzenden auferlegt. Durch die Besatzung verliert der besetzte Staat nicht seine Souveränität. Er ist lediglich für einen Übergangszeitraum nicht mehr in der Lage, seine souveränen Hoheitsrechte wahrzunehmen. Sie werden vorübergehend und partiell von der Rechtsstellung der Besatzungsmacht überlagert und ruhen so lange, wie diese Macht die tatsächliche Gewalt und Kontrolle über das fremde Hoheitsgebiet ausübt. Dementsprechend wird der Besetzende auch nicht Rechtsnachfolger des besetzten Staates.<sup>60</sup>

Aus dem temporären, provisorischen und treuhänderischen Charakter der Besatzung folgt, dass es dem Okkupanten untersagt ist, dem besetzten Staat auf Dauer die Fähigkeit zur Ausübung seiner souveränen Hoheitsgewalt zu nehmen. Unter das Verbot fallen irreversible Eingriffe, mittels derer Herrschaftsstrukturen auf den besetzten Staat übertragen oder tiefgreifende Veränderungen in dessen Bevölkerungsstruktur vorgenommen werden sollen.<sup>61</sup> Ebenso wenig lässt sich ein gewaltsam erzwungener Regimewechsel unter Berufung auf das Besatzungsrecht legitimieren.<sup>62</sup> Aber auch Änderungen der Rechts-, Wirtschafts-

und Gesellschaftsordnung unterhalb dieser Schwelle sind nur unter engen Voraussetzungen und nur unter Beachtung des spezifischen Charakters der Besatzung zulässig.

## Der gesetzgeberische Handlungsspielraum der Besatzungsmacht

Artikel 43 HLKO sieht ausdrücklich vor, dass der Besetzende die nötigen Vorkehrungen zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und des öffentlichen Lebens unter Beachtung der Landesgesetze zu treffen hat, soweit kein zwingendes Hindernis besteht. Damit gilt die lokale Rechtsordnung grundsätzlich weiter. Auch die nationale Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeiten der Verwaltungsbehörden werden nicht automatisch durch den Besatzungszustand außer Kraft gesetzt.<sup>63</sup>

Eine wichtige Konkretisierung und Relativierung dieses Grundsatzes folgt jedoch aus Artikel 64 GA IV. Gemäß Absatz 1 dieser Vorschrift dürfen die Strafgesetze des besetzten Gebietes von der Besatzungsmacht außer Kraft gesetzt oder suspendiert werden, sofern sie eine Bedrohung für deren Sicherheit oder ein Hindernis für die Anwendung des IV. Genfer Abkommens darstellen. Absatz 2 gestattet der Besatzungsmacht sogar, die Bevölkerung des besetzten Gebietes Bestimmungen zu unterwerfen, die unerlässlich sind, damit die Besatzungsmacht ihre Verpflichtungen aus diesem Abkommen erfüllen, die ordentliche Verwaltung des Gebietes aufrechterhalten und ihre eigene Sicherheit gewährleisten kann. Der Wortlaut dieses Absatzes enthält im Unterschied zu Absatz 1 keine ausdrückliche Bezugnahme auf Strafgesetze und deckt daher auch den Erlass verwaltungsrechtlicher, zivilrechtlicher und anderer Bestimmungen.<sup>64</sup> Damit gesteht Artikel 64 GA IV als spätere, speziellere und damit vorrangige Regelung der Besatzungsmacht weitergehende legislative Befugnisse zu als Artikel 43 HLKO, der Eingriffe in die Rechtsordnung nur zulässt, soweit die Besatzungsmacht an der Beachtung bestehender Gesetze zwingend gehindert ist. Über den genauen Umfang der Befugnisse, der sich aus dem Zusammenspiel von Artikel 43 HLKO und Artikel 64

<sup>59</sup> SR-Res. 1483 (2003), 22.5.2003, § 5.

<sup>60</sup> Hans-Peter Gasser, »Die kriegserische Besetzung«, in: Dieter Fleck (Hg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München: C. H. Beck, 1994, §§ 529f.

<sup>61</sup> Gasser, ebd., § 530. Das Verbot von Umsiedlungen und Deportationen folgt aus Artikel 49 GA IV.

<sup>62</sup> Simon Chesterman, »Occupation as Liberation: International Humanitarian Law and Regime Change«, in: *Ethics & International Affairs*, 18 (2004) 3, S. 51–64 (56). Differenzierend:

Sassòli, »Legislation and Maintenance of Public Order« [wie Fn. 55], S. 671f.

<sup>63</sup> Hans-Peter Gasser, in: Fleck (Hg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts* [wie Fn. 60], §§ 547ff.

<sup>64</sup> Sassòli, »Legislation and Maintenance of Public Order« [wie Fn. 55], S. 669ff.



GA IV ergibt, herrscht jedoch in der Staatenpraxis wie auch in der Völkerrechtswissenschaft angesichts der uneinheitlichen Formulierungen im Wortlaut beider Normen keine Einigkeit.

Am unproblematischsten sind grundsätzlich Eingriffe in die Rechtsordnung, die zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im besetzten Gebiet unerlässlich sind. Darunter fallen neben gesetzgeberischen Maßnahmen, die der Verfolgung von Straftaten dienen und die in den Artikeln 64ff GA IV detailliert geregelt sind, beispielsweise Vorschriften, die die Versammlungsfreiheit und das Tragen von Waffen einschränken. Auch die zwangsweise Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kämpfer lässt sich auf die zitierten Rechtsgrundlagen stützen. Indem Artikel 64 darüber hinaus die effektive Anwendung des IV. Genfer Abkommens als Rechtfertigungstatbestand für legislative Eingriffe statuiert, bestätigt die Norm die grundlegende Verantwortung der Besatzungsmacht für den Schutz der Zivilbevölkerung und eröffnet ihr damit zugleich weiteren Handlungsspielraum.

Problematischer ist dagegen die Frage, inwieweit eine Besatzungsmacht in die Rechtsordnung des besetzten Staates eingreifen darf, um das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Der in Artikel 64 Absatz 2 GA IV enthaltene Rechtfertigungstatbestand, der eine ordentliche Verwaltung des Gebietes ermöglichen soll, scheint zumindest diejenigen gesetzgeberischen Schritte zu gestatten, die unerlässlich sind, um eine ausreichende Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Darunter fallen insbesondere Vorkehrungen zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung, zur Aufrechterhaltung der Hygiene und zur Funktionssicherung des öffentlichen Gesundheitswesens. Denkbar sind darüber hinaus Maßnahmen zum Schutz des Eigentums, zur Regulierung der Verteilung öffentlicher Güter und zum Aufbau von Rettungsdiensten und zivilen Ordnungskräften.

Je länger der Besatzungszustand andauert und in die Phase der Friedenskonsolidierung hineinreicht, desto größer wird das Bedürfnis, dass die Besatzungsmacht als primär verantwortlicher Treuhänder des besetzten Gebietes aktiv dazu beiträgt, das Ordnungsvakuum zu füllen, das mit der Paralysierung der Hoheitsgewalt des besetzten Staates typischerweise einhergeht und das gerade für die Zivilbevölkerung mit zunehmender Okkupationsdauer in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens immer deutlicher spürbar wird. Dennoch ist einer allzu extensiven Auslegung von Artikel 64 Absatz 2 GA IV mit dem

Argument entgegenzutreten, dass der Besatzungsmacht auf diese Weise eine nahezu unbegrenzbare Fülle von Optionen eröffnet würde, um eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen im besetzten Gebiet unter dem Deckmantel ordentlicher Verwaltung durch gesetzgeberische Maßnahmen dauerhaft zur Durchsetzung zu verhelfen. So wären etwa Eingriffe, wie sie im Rahmen der territorialen Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Osttimor vorgenommen wurden, ohne ein Mandat des Sicherheitsrats und gegen den Willen der betroffenen Staaten allein auf der Basis des Besatzungsrechts kaum zu rechtfertigen gewesen.<sup>65</sup>

### **Eingriffe des Sicherheitsrats in Besatzungsregime**

Unter den Voraussetzungen von Kapitel VII VN-Charta hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit, jederzeit in Besatzungsregime einzugreifen. In diesem Fall steht es ihm frei, die beteiligten Parteien mit Rechten auszustatten und ihnen Pflichten aufzuerlegen, die über das herkömmliche Besatzungsrecht weit hinausgehen. Seine Beschlüsse können auch den Weg für Veränderungen an der verfassungsmäßigen Ordnung und am politischen System des besetzten Staates bereiten. Darüber hinaus kann er sogar den Rahmen für eine Friedenskonsolidierung grundlegend umgestalten, indem er etwa ein Besatzungsregime beendet und an dessen Stelle eine territoriale Übergangsverwaltung unter eigener Aufsicht installiert.

In der Praxis spielt der Sicherheitsrat wie im Fall Irak jedoch immer dann eine problematische Rolle, wenn eines der fünf ständigen Mitglieder in eigener Sache betroffen ist. Sobald etwa die USA oder ein anderes vetoberechtigtes Mitglied selbst als Besatzungsmacht auftreten, wird der Sicherheitsrat zwangsläufig in eine Beobachterrolle gedrängt und allenfalls dann eingeschaltet, wenn nach dem Willen des betreffenden Mitglieds der Handlungsspielraum der jeweiligen Besatzungsmacht erweitert werden soll. So erleichterte es der Sicherheitsrat der Provisorischen Koalitionsbehörde in Bagdad durch seine vage formu-

<sup>65</sup> Vgl. die Beispiele, etwa die Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen oder umfassende Rechtsreformen, bei Tobias H. Irmscher, »The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation«, in: *German Yearbook of International Law*, 44 (2001), S. 353–395 (374ff).

lierten Resolutionsbeschlüsse, Kompetenzen für sich in Anspruch zu nehmen, die ihr auf der Grundlage der oben zitierten besatzungsrechtlichen Normen selbst bei extensiver Auslegung nicht zugestanden hätten.<sup>66</sup> Der internationalen Gemeinschaft kommt in einer solchen Konstellation meist nur die Aufgabe zu, die von den Besatzungsmächten eingeleiteten Peacebuilding-Vorhaben zu legitimieren und durch Bereitstellung umfassender Ressourcen zu unterstützen. Besondere gestalterische Befugnisse bleiben ihr in aller Regel vorenthalten, sofern nicht der Sicherheitsrat den Kreis der verantwortlichen Akteure ausdrücklich erweitert. So wurden auch die maßgeblichen Weichenstellungen für die Zukunft des Irak auf rechtlich äußerst unsicherer Basis zunächst allein von den Besatzungsmächten während der Besatzungsphase vorgenommen. Die Folgen dieser Weichenstellungen werden lange nachwirken, auch wenn die formale Verantwortung mittlerweile auf die irakische Regierung übergegangen ist.

<sup>66</sup> Vgl. SR-Res. 1483 (2003), 22.5.2003, § 4: »Calls upon the Authority, consistent with the Charter of the United Nations and other relevant international law, to promote the welfare of the Iraqi people through the effective administration of the territory, including in particular working towards the restoration of conditions of security and stability and the creation of conditions in which the Iraqi people can freely determine their own political future; [...]«. Gleichwohl bekräftigte der Sicherheitsrat mehrfach die Souveränität und territoriale Unversehrtheit des besetzten Irak sowie den temporären und provisorischen Charakter der Besatzungsherrschaft (vgl. SR-Res. 1511 [2003], 16.10.2003, §§ 1, 4ff).

## Friedenskonsolidierung als Schritt zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts

Neben dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten bildet das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine weitere tragende Säule der Völkerrechtsordnung und damit einen wichtigen Maßstab für Maßnahmen der Friedenskonsolidierung. Dieses Recht, auf das unter anderem in Artikel 1 Ziffer 2 und Artikel 55 VN-Charta Bezug genommen wird, zählt mittlerweile zum festen Kern des Völkergewohnheitsrechts. Danach haben alle Völker das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten. Jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten.<sup>67</sup>

Im Zuge eines bewaffneten Konflikts entsteht häufig ein Vakuum, wenn Strukturen der Staatsorganisation wie im Irak gezielt beseitigt oder wenn sie wie im Falle Somalias in einem inneren gewaltsamen Zerfallsprozess zerrieben werden. In solchen Fällen muss das Selbstbestimmungsrecht des betroffenen Volkes in der Phase des Wieder- und Neubaus vor allem in seiner inneren Dimension zur Entfaltung gelangen. Dies bedeutet, dass das Volk die Möglichkeit haben muss, den politischen Status seines zwar geschwächten, aber nach wie vor bestehenden Staates eigenständig neu zu bestimmen und neue Voraussetzungen für seine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu schaffen. Häufig noch konfliktträchtiger sind Fälle, in denen die bewaffneten Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates ursprünglich um dessen Territorialstatus ausgetragen wurden und Teile des Staatsvolkes nach Beendigung der Kampfhandlungen unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht weiterhin eine Sezession oder Vereinigung mit einem anderen Staat fordern. Eine solche völkerrechtlich äußerst umstrittene offensive Inanspruchnahme des sogenannten äußeren Selbstbestimmungsrechts steht in einem nur

schwer aufzulösenden Spannungsverhältnis zum staatlichen Souveränitätsinteresse.<sup>68</sup>

### Eingriffe in das äußere Selbstbestimmungsrecht

Im zuletzt beschriebenen Fall, in dem Teile eines Staatsvolkes ein äußeres Selbstbestimmungsrecht offensiv durchsetzen wollen, sind neben der territorialen Integrität und Souveränität des Heimatstaates häufig auch Belange der internationalen Ordnung berührt, da Entscheidungen in solchen Streitfällen regelmäßig grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Daher lässt sich argumentieren, dass in diesem Fall das offensive Selbstbestimmungsrecht überhaupt nur ausgeübt werden kann, wenn überwiegende Interessen der internationalen Staatengemeinschaft dem nicht entgegenstehen. Vorrang können insbesondere die Interessen dritter Staaten haben, die durch solche Verschiebungen unmittelbar in ihrer eigenen Souveränität betroffen wären. Nimmt ein solcher Konflikt in der Phase der Friedenskonsolidierung erneut friedensbedrohende Ausmaße an, kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen jederzeit einschreiten, ohne dass es sich dabei um eine rechtswidrige Einmischung in die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts handelt.

### Eingriffe in das innere Selbstbestimmungsrecht

Schwieriger zu rechtfertigen sind externe Eingriffe in das innere Selbstbestimmungsrecht. Denn das Recht eines Volkes, die Ordnung in seinem eigenen Staat frei zu gestalten, berührt regelmäßig nicht die Belange anderer Staaten. Sofern die politische, wirtschaftliche und soziale Struktur eines Staates geschwächt ist, muss es dem betroffenen Volk unter Inanspruchnahme seines Selbstbestimmungsrechts jederzeit mög-

<sup>67</sup> Vgl. »Friendly Relations Declaration« [wie Fn. 15], The Principle of Equal Rights and Self-determination of Peoples; vgl. auch Artikel 1 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, 19.12.1966, und Artikel 1 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 19.12.1966.

<sup>68</sup> Zu Rechtsfragen des äußeren Selbstbestimmungsrechts und insbesondere zur umstrittenen völkerrechtlichen Zulässigkeit der Sezession: Hans-Joachim Heintze, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 2], § 29, Rn. 1ff, 8ff.

lich sein, im Interesse der Stützung des Staates die erforderlichen Richtungsentscheidungen zu treffen. Rechtmäßig und legitim sind Eingriffe in dieses Recht nur, soweit sie zumindest mittelbar vom Willen des Volkes getragen werden. Im Idealfall setzt das Volk in Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts eine Staatsführung ein und erteilt ihr die generelle Ermächtigung, im Außenverhältnis mit anderen Staaten völkerrechtliche Bindungen einzugehen, die sich auch auf die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung dieses Volkes auswirken können. Darüber hinaus kann wiederum allein der Sicherheitsrat auf der Basis von Kapitel VII VN-Charta verbindliche Anordnungen treffen, die das innere Selbstbestimmungsrecht eines Volkes überlagern. Rechtmäßigkeit und Legitimität solcher Eingriffe hängen jedoch maßgeblich von ihrer Dauer und ihrem Zweck ab. Ein Volk darf jedenfalls nicht auf unbestimmte Zeit an der Ausübung seines inneren Selbstbestimmungsrechts gehindert werden. In jedem Fall muss der Eingriff dazu dienen, die Voraussetzungen zu schaffen, damit das betroffene Volk sein inneres Selbstbestimmungsrecht in Zukunft wieder effektiv ausüben kann. Daher muss der Wille des Volkes so früh wie möglich in die Entscheidungen über die künftige Gestalt des Staatswesens einbezogen werden.

## Maßnahmen zum Aufbau demokratischer Strukturen

Mit Blick auf Peacebuilding-Projekte in Staaten, die wie Irak und Afghanistan lange Zeit unter nichtdemokratischer Herrschaft standen, stellt sich die Frage, inwieweit die internationale Gemeinschaft das Recht oder sogar die Pflicht hat, die Weichen für den Wiederaufbau in eine Richtung zu stellen, dass demokratische Strukturen entstehen können. Die Rechtsgrundlage für ein solches Vorgehen lässt sich jedenfalls nicht ohne weiteres aus dem Völkerrecht ableiten, da das Völkerrecht grundsätzlich eine neutrale Haltung gegenüber den unterschiedlichen Staatsformen und den zugrundeliegenden Ideologien einnimmt und lediglich Anforderungen an das Verhalten von Staaten stellt.<sup>69</sup> Insbesondere ist es den Staaten angesichts zum Teil fundamental unterschiedlicher

Wertvorstellungen bislang nicht gelungen, sich auf eine universelle völkerrechtliche Definition von Demokratie zu verständigen.

Gleichwohl zeichnen sich seit einiger Zeit Tendenzen in der internationalen Praxis und in der Entwicklung des Völkerrechts ab, die demokratische Elemente in Verbindung mit dem Selbstbestimmungsrecht und den Menschenrechten stärker betonen.<sup>70</sup> So hat das Selbstbestimmungsrecht beispielsweise an prominenter Stelle Eingang in Artikel 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gefunden und steht damit in einem unmittelbaren systematischen Zusammenhang mit den im Anschluss verbrieften Menschenrechten, die unter anderem eine demokratische Teilhabe sichern sollen. Darunter fallen etwa die Rechte auf Meinungs-, Informations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Rechte, an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen, zu wählen und gewählt zu werden und Zugang zu öffentlichen Ämtern zu erhalten.<sup>71</sup>

Die Mitglieder der Vereinten Nationen haben sich in der Millenniums-Erklärung ausdrücklich dazu bekannt, dass Freiheit als Grundwert in den internationalen Beziehungen am besten durch eine demokratische und auf Partizipation ausgerichtete Staatsführung auf der Grundlage des Volkswillens gewährleistet werden kann. Getreu diesem Bekenntnis wollen sie keine Mühen scheuen, um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung aller international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu stärken. Sie haben daher den Beschluss gefasst, in allen Staaten die Kapazitäten zur Anwendung der Grundsätze und Verfahren der Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte zu stärken, einschließlich der Rechte von Minderheiten.<sup>72</sup>

Darüber hinaus spiegeln sich auch in den Stellungnahmen und Entscheidungen des Sicherheitsrats immer häufiger demokratische Grundprinzipien wider. Die Beispiele reichen von Beschlüssen zu Südrhodesien und Südafrika über Reaktionen auf die Krisen in Somalia, Haiti, Sierra Leone und zahlreichen

<sup>70</sup> Vgl. Thomas M. Franck, »The Emerging Right to Democratic Governance«, in: *American Journal of International Law*, 86 (1992), S. 46–91; vgl. auch *An Agenda for Peace* [wie Fn. 9], Absätze 19, 59, 81, 82.

<sup>71</sup> Artikel 19, 21, 22 und 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, 19.12.1966.

<sup>72</sup> *United Nations Millennium Declaration*, GV-Res. 55/2, 8.9.2000, §§ 6, 24, 25.

<sup>69</sup> Hans-Joachim Heintze, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 2], § 30, Rn. 4f, mit Verweis auf die wenigen Ausnahmefälle nazistischer, faschistischer und rassistischer Regime, gegen die das Völkerrecht eindeutiger Stellung bezieht.

anderen Staaten<sup>73</sup> bis hin zu einzelnen thematischen Resolutionen.<sup>74</sup> In einer Erklärung zur Rolle des Sicherheitsrats in humanitären Krisen betonte dessen Präsident im Juli 2005 ausdrücklich, dass demokratische, wirtschaftliche und soziale Reformen wesentliche Elemente einer erfolgreichen Friedenskonsolidierung sind.<sup>75</sup> Kurze Zeit später bekräftigte der Sicherheitsrat sogar auf Ebene der Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit, gutes Regieren und Demokratie zu fördern.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Vgl. z.B. einzelne Resolutionen zu Somalia (SR-Res. 814 [1993], 26.3.1993); Haiti (SR-Res. 940 [1994], 31.7.1994); Sierra Leone (SR-Res. 1132 [1997], 8.10.1997); Bosnien und Herzegowina (SR-Res. 1423 [2002], 12.7.2002).

<sup>74</sup> Weitere Beispiele bei Gregory H. Fox, »Democratization«, in: Malone (Hg.), *The UN Security Council* [wie Fn. 21], S. 69–84.

<sup>75</sup> VN-Dok. S/PRST/2005/30, 12.7.2005.

<sup>76</sup> SR-Res. 1625 (2005), 14.9.2005.

# Menschenrechte und die Herrschaft des Rechts als notwendige Bedingungen der Friedenskonsolidierung

Die Schaffung eines dauerhaften Friedens im positiven Sinne ist untrennbar mit der effektiven Gewährleistung der Menschenrechte verbunden. Diese Erkenntnis veranlasste die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bereits 1945 dazu, der Weltorganisation, die in erster Linie den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wahren soll, auch das Ziel zu setzen, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um die Achtung der Menschenrechte zu fördern und zu festigen.<sup>77</sup> Vor allem aber spiegelt sich die Verbindung zwischen Frieden und Menschenrechten als zentrales Motiv in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie in zahlreichen Menschenrechtsverträgen wider.<sup>78</sup> Damit die Menschenrechte ihre Wirkung entfalten können, müssen sie auf der Basis der Herrschaft des Rechts (Rule of Law)<sup>79</sup> mittels spezieller institutioneller und verfahrensmäßiger Strukturen geschützt werden.

<sup>77</sup> Artikel 1 Ziffer 3, Artikel 13 Absatz 1 lit. b, Artikel 55 lit. c, Artikel 62 Absatz 2, Artikel 76 lit. c VN-Charta.

<sup>78</sup> Vgl. Absatz 1 der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

<sup>79</sup> Die Forderung nach einer Herrschaft des Rechts wird im Umfeld der Vereinten Nationen in unterschiedlichen Zusammenhängen erhoben. Sie betrifft unter anderem die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen, das Vorgehen bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, Interventionen zur Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, aber auch die Unterstützung von Nachkonfliktgesellschaften bei der Errichtung von Justizstrukturen und der Aufarbeitung begangenen Unrechts (vgl. z.B. die Reformberichte der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel und des Generalsekretärs: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, VN-Dok. A/59/565, 2.12.2004, Absätze 148, 177, 186, 229; *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/59/2005, 21.3.2005, Absätze 133ff; vgl. auch das Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels: 2005 World Summit Outcome, GV-Res. 60/1, 16.9.2005, Absatz 134). Damit weist das Konzept der Herrschaft des Rechts aus Sicht der Staaten eine innere und eine äußere Dimension auf. Es erstreckt sich sowohl auf den Umgang mit Individuen als auch auf die Beziehungen zu anderen Staaten. Ob und in welchem Umfang sich dieses abstrakte Konzept allerdings schon zu einer völkerrechtlichen Norm verdichtet hat, kann in dieser Studie nicht eingehender untersucht werden.

Im Rahmen der Friedenskonsolidierung bilden die Menschenrechte und die Herrschaft des Rechts nicht nur einen normativen Maßstab, an dem die Interventionen ihr Eingriffsverhalten gegenüber der lokalen Bevölkerung ausrichten müssen. Vielmehr gilt es auch, diese Standards in den betroffenen Staaten und Gesellschaften über den Eingriffszeitraum hinaus nachhaltig zu etablieren.

## Achtung der Menschenrechte

Die Bindung der Staaten an die Menschenrechte ergibt sich in erster Linie aus völkerrechtlichen Verträgen, von denen einige universalen Charakter haben, während andere hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft auf bestimmte Regionen begrenzt sind. Zur ersten Kategorie zählt etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPBPR). Ein Beispiel für ein Instrument der zweiten Kategorie ist die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (EMRK).

Im Zusammenhang mit internationalen Friedensoperationen stellt sich grundsätzlich die Frage, ob diese Verträge die Streitkräfte, Polizisten und andere Organe eines Vertragsstaates auch dann binden, wenn sie im Ausland eingesetzt werden. Da Artikel 2 Absatz 1 IPBPR einen Vertragsstaat nur dazu verpflichtet, die in diesem Pakt anerkannten Rechte »allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen« zu gewährleisten, wird die extraterritoriale Anwendbarkeit des Vertrages kontrovers diskutiert. Im Sinne eines umfassenden Menschenrechtsschutzes und unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Norm ist diese Bestimmung jedoch über den Wortlaut hinaus extensiv auszulegen. Danach sind die Vertragsstaaten auch dann an den Pakt gebunden, wenn ihre Organe außerhalb des eigenen Territoriums hoheitliche Gewalt im Sinne einer effektiven Kontrolle über fremde Staatsangehörige ausüben. Diese Auffassung wurde sowohl durch den mit der Interpretation des Paktes befassten Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen als auch durch den Internationalen Gerichtshof in seinem Gut-

achten zur israelischen Sperrmauer bestätigt.<sup>80</sup> Auch Artikel 1 EMRK, der voraussetzt, dass die betreffenden Personen der Hoheitsgewalt einer Vertragspartei unterstehen, ist entsprechend weit auszulegen und bildet ebenfalls kein Hindernis für die extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention.<sup>81</sup>

Somit müssen alle Staaten, die Vertragspartei der genannten Konventionen sind, dafür Sorge tragen, dass die von ihnen entsandten Kontingente die in diesen Konventionen verbrieften Menschenrechte auch bei Friedenseinsätzen im Ausland beachten. Nur unter den engen Voraussetzungen der in diesen Verträgen vorgesehenen Notstandsklauseln darf von bestimmten Verpflichtungen abgewichen werden.<sup>82</sup> Aus Gründen der Rechtssicherheit muss die Befugnis zur Verkündung des Notstandes unter den verschiedenen nationalen Kontingenten jedoch eindeutig geklärt sein.

Zu den fundamentalen prozessualen Garantien, die neben zahlreichen anderen Rechten in diesen Konventionen verankert sind, zählen der Anspruch auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, der Grundsatz der Unschuldsvermutung und das Prinzip »nulla poena sine lege«, wonach niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden darf, die im Zeitpunkt der Tat nicht strafbar war.<sup>83</sup> Diese Rechte und Grundsätze spielen zum Beispiel eine wichtige Rolle, wenn Intervenienten im Zuge der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und

Ordnung Personen im Interesse der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung inhaftieren.

Parallel zu den Menschenrechtsverträgen hat sich im Völkergewohnheitsrecht ein menschenrechtlicher Mindeststandard herausgebildet. Die Einhaltung dieses Mindeststandards stellt eine völkerrechtliche Verpflichtung dar, die im Verhältnis zwischen allen Staaten gilt (»erga omnes«), und zwar unabhängig von ihren vertraglichen Bindungen. Die fundamentalen Menschenrechte haben darüber hinaus den besonderen Charakter zwingenden Völkerrechts (»ius cogens«), so dass von ihnen auch nicht durch vertragliche Vereinbarung abgewichen werden darf. Diese Normen sind zusammen mit den grundlegenden Schutznormen des humanitären Völkerrechts zudem durch das Völkerstrafrecht abgesichert, das alle Staaten dazu verpflichtet, schwere Verletzungen wie Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit unabhängig vom Tatort und der Staatsangehörigkeit des Täters strafrechtlich zu ahnden.

Die Vereinten Nationen sind als internationale Organisation nicht Vertragspartei der Menschenrechtsverträge. Gleichwohl sind die Weltorganisation und ihre Organe über einzelne Bestimmungen der Charta in Verbindung mit den völkergewohnheitsrechtlichen Standards an die Menschenrechte gebunden.<sup>84</sup> Die lückenlose Einhaltung dieser Rechte ist damit nicht nur Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit jeglicher Peacebuilding-Einsätze, sondern auch dafür, dass das Engagement der internationalen Gemeinschaft insgesamt als legitim angesehen wird und die erforderliche Unterstützung findet.

<sup>80</sup> Human Rights Committee, *Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, General Comment 31, VN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), Absatz 10; International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* [wie Fn. 54], Absätze 107ff.

<sup>81</sup> European Court of Human Rights, *Loizidou v. Turkey* (Preliminary Objections), No. 40/1993/435/514, 23.2.1995, Absatz 62; vgl. aber auch die einschränkende Auslegung des Gerichtshofs in *Bankovic et al. v. Belgium et al.* (Dec.) [GC], No. 52207/99, 12.12.2001, Absätze 54. Zu beiden Entscheidungen: Hans-Joachim Heintze, »Las Palmeras v. Bamaca-Velasquez und Bankovic v. Loizidou? Widersprüchliche Entscheidungen zum Menschenrechtsschutz in bewaffneten Konflikten«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 3 (2005), S. 177–182.

<sup>82</sup> Vgl. Artikel 4 IPBPR; Artikel 15 EMRK; Artikel 27 der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte vom 22.11.1969 (AMRK).

<sup>83</sup> Vgl. Artikel 14, 15 IPBPR; Artikel 6, 7, 13 EMRK; Artikel 8, 9, 25 AMRK; Artikel 7 der Afrikanischen Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27.6.1981.

## Förderung der Menschenrechte

Aus menschenrechtlicher Perspektive besteht das eigentliche Ziel im Rahmen der Friedenskonsolidierung darin, die Menschenrechtsstandards in den betroffenen Staaten und Gesellschaften nachhaltig zu etablieren. Gerade in Staaten, in denen solche Rechte den Bürgern lange Zeit vorenthalten wurden und in denen die Herrschaft des Rechts willkürlichem Regierens weichen musste, bedeutet dies eine enorme Herausforderung. Der Grundstein wird im Idealfall bereits in einer möglichst frühen Phase gelegt, in der zumeist noch internationale Friedenstruppen im Einsatz sind. Deren multidimensionale

<sup>84</sup> Vgl. Payandeh, »State-Building im Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen« [wie Fn. 25], S. 262.

Mandate enthalten in ihrer Peacebuilding-Dimension mittlerweile routinemäßig spezielle Vorgaben zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und zur Durchsetzung der Herrschaft des Rechts.<sup>85</sup> Darüber hinaus sind menschenrechtliche Elemente häufig auch wesentlicher Bestandteil moderner Friedensverträge. Diese Verträge verbriefen nicht nur materielle Rechte, sondern sie bilden zugleich auch die Grundlage für die Errichtung der erforderlichen institutionellen und verfahrensmäßigen Strukturen.

Unter dem Aspekt der Förderung der Menschenrechte ist die Schaffung von Institutionen besonders hervorzuheben, die in der Übergangsphase damit betraut sind, die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen, begangenes Unrecht aufzuarbeiten und Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts strafrechtlich zu verfolgen. Dazu zählen etwa die beiden vom Sicherheitsrat eingesetzten internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie die unter Beteiligung der Vereinten Nationen errichteten speziellen nationalen Strafgerichtshöfe in Sierra Leone und Kambodscha. Weitere Beispiele sind die Gerichte, die im Rahmen der territorialen Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Osttimor eingesetzt wurden, um unter Beteiligung lokaler Akteure eine eigene Strafrechtsordnung zu etablieren.

Im übrigen dürfte jedoch davon auszugehen sein, dass die Ansprüche, die beim Aufbau neuer staatlicher Strukturen an die Herrschaft des Rechts gestellt werden müssen, nicht ohne weiteres mit den Anforderungen gleichzusetzen sind, die etwa das deutsche Grundgesetz an das Rechtsstaatsprinzip stellt. Dieses Prinzip hat im deutschen Staatsorganisationsrecht einen sehr hohen Grad an Ausdifferenzierung erfahren, der im internationalen Vergleich nicht unmittelbar als Maßstab angelegt werden kann. Dies ist insbesondere bei gestalterischen Eingriffen in die Rechtsordnung und das institutionelle Gefüge von Staaten zu berücksichtigen, die über einen langen Zeitraum unter inneren Zerfallsprozessen zu leiden hatten. Zum einen fehlt es in solchen Staaten und ihren Gesellschaften häufig an einer entsprechenden Sensibilisierung und Akzeptanz in Bezug auf derart hoch entwickelte Rechtsstandards, zum anderen sollten fragile

staatliche Strukturen gerade in der kritischen Phase der Friedenskonsolidierung nicht überfordert werden.

<sup>85</sup> Vgl. z.B. die Mandate von UNOCI/Elfenbeinküste; MONUC/Demokratische Republik Kongo; MINUSTAH/Haiti; UNMIL/Liberia; UNTAET/Osttimor; UNMIK/Kosovo [wie Fn. 12 und 13].



## Ausblick: Friedenskonsolidierung als Element der »Responsibility to Protect«

Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft in Extremsituationen, in denen ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine eigene Bevölkerung vor Völkermord und anderen massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen, wurde von der Internationalen Kommission zu Intervention und staatlicher Souveränität (ICISS) unter dem Titel »Responsibility to Protect« systematisch untersucht.<sup>86</sup> Dieses Konzept schließt auch Elemente der Friedenskonsolidierung mit ein.

### Völkerrechtliche Perspektiven

Das ICISS-Konzept zeichnet sich vor allem durch seine differenzierte Herangehensweise in den folgenden drei Punkten aus. Zum ersten beleuchtet es die Interventionsproblematik nicht aus der Sicht externer Akteure, sondern aus der Perspektive der notleidenden Staaten und Bevölkerungen. Zum zweiten gründet es auf der Annahme, dass jeder souveräne Staat eine primäre Schutzverpflichtung gegenüber seiner eigenen Bevölkerung hat und dass die internationale Gemeinschaft die Staaten bei der Wahrnehmung dieser Verpflichtung unterstützen muss. Erst wenn der primär verantwortliche Staat nicht willens oder in der Lage ist, seiner Verpflichtung nachzukommen, geht eine kollektive Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Zum dritten erstreckt sich der umfassende Ansatz der »Responsibility to Protect« über das gesamte Maßnahmenspektrum, von der nicht-militärischen Prävention über eine gegebenenfalls auch militärische Reaktion bis hin zum Wiederaufbau (»Responsibility to Prevent/to React/to Rebuild«). Sofern also die internationale Gemeinschaft im Sinne dieses Ansatzes in Fällen von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen oder Ver-

brechen gegen die Menschlichkeit militärisch gegen einen Staat vorgeht, darf sie sich dabei nicht auf militärische Maßnahmen beschränken. Vielmehr hat die Gemeinschaft auch eine umfassende Verantwortung zu verhindern, dass der Konflikt zu einem späteren Zeitpunkt wieder ausbrechen kann.

Vor allem die daraus erwachsende Nachsorgeverantwortung und die Verantwortung zur Konfliktprävention sind wichtige Bausteine, um dem normativen Fundament der Friedenskonsolidierung und dem »ius post bellum« schärfere Konturen zu verleihen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit, Ordnung und öffentlichem Leben unmittelbar im Anschluss an die Konfliktphase. Auch längerfristige Maßnahmen zur Konfliktfolgenbewältigung und zur Beseitigung struktureller Konfliktursachen lassen sich möglicherweise auf diese »Responsibility to Protect« stützen.

Voraussetzung ist allerdings, dass sich das Konzept der »Responsibility to Protect« im Laufe der Zeit zu einer völkerrechtlichen Norm verdichtet. Die vom Generalsekretär eingesetzte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel sprach ebenso wie der Generalsekretär in seinem späteren Reformbericht von einer sich herausbildenden Norm.<sup>87</sup> Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht setzt jedoch eine allgemeine, als Recht anerkannte Übung voraus. Dazu muss sich eine repräsentative Zahl von Völkerrechtssubjekten in einem bestimmten Bereich über einen gewissen Zeitraum konsistent verhalten und die auf einer offenkundigen Einsicht beruhende Grundposition vertreten, dass dieses Verhaltensmuster in den internationalen Rechtsbeziehungen einzuhalten ist. Die Entstehung einer Norm des Völkergewohnheitsrechts darf jedoch nicht vorschnell bejaht werden.<sup>88</sup> Von einer allgemein verbreiteten und einheitlichen Übung kann in diesem äußerst sensiblen Bereich, in dem humanitäre Interventions-

<sup>86</sup> *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Centre, Dezember 2001, S. 12ff, <<http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>>. Die Kommission wurde im September 2000 auf Initiative der kanadischen Regierung eingesetzt.

<sup>87</sup> *A More Secure World* [wie Fn. 79], Absätze 202f; *In Larger Freedom* [wie Fn. 79], Absatz 135.

<sup>88</sup> Wolff Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 2], § 16, Rn. 9.

interessen vitalen staatlichen Souveränitätsinteressen gegenüberstehen, noch nicht ausgegangen werden. Der internationalen Staatengemeinschaft bot sich im Rahmen des Gipfeltreffens zur Reform der Vereinten Nationen im September 2005 die am Ende nicht im wünschenswerten Ausmaß genutzte Gelegenheit, in der Abschlusserklärung zumindest eine gemeinsame Rechtsüberzeugung zu artikulieren. Solche Resolutionen der Generalversammlung können durchaus zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen, sofern die Staaten ihre bereits bestehende Rechtsüberzeugung gemeinsam dokumentieren und sich im nachhinein eine entsprechende Praxis im Einklang mit dieser Überzeugung herausbildet.

## Politische Realitäten

Zu den wenigen inhaltlichen Fortschritten, die auf dem Gipfeltreffen erzielt wurden, zählt zwar gerade auch die Anerkennung der Schutzverantwortung der Staaten und der internationalen Gemeinschaft. Gleichwohl bleibt die abschließende Erklärung in ihrer Reichweite hinter den Erwartungen zurück. Unter dem Druck der Zielvorgabe, das Abschlussdokument im Konsens zu verabschieden, wurden gerade auch einige der progressiven Empfehlungen des Generalsekretärs und seiner Hochrangigen Reformgruppe zur Behandlung des Konzepts der »Responsibility to Protect« zerrieben.<sup>89</sup> Insbesondere konnten sich die Staaten nicht darauf verständigen, die Schutzverantwortung als eine im Völkerrecht verankerte Verpflichtung anzuerkennen. Der Charakter dieser Verantwortung, vor allem soweit sie die internationale Gemeinschaft trifft, bleibt damit unklar. So haben es die Staaten sorgsam vermieden, von der Verantwortung als einem »Konzept« oder gar als »einer sich herausbildenden Norm« zu sprechen. Selbst die Aussagen über einen konkreten Zeithorizont für eine weitere Befassung der Generalversammlung mit dieser Thematik wurden schließlich aus dem Resolutionsentwurf gestrichen.

Die Bedenken, die letztlich zu einer sehr zurückhaltenden Wortwahl im Abschlussdokument geführt haben, sind heterogener Natur. Auf der einen Seite steht die Position der USA, die die Schutzverantwor-

tung der internationalen Gemeinschaft im Unterschied zur Verantwortung jedes einzelnen Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung lediglich als moralische, nicht aber als völkerrechtliche Verantwortung anerkennen.<sup>90</sup> Dadurch soll vor allem eine rechtliche Bindung des Sicherheitsrates und eine Einschränkung des eigenen Handlungsspielraumes verhindert werden. Dementsprechend fand auch die von der Hochrangigen Reformgruppe und vom Generalsekretär wiederbelebte Debatte über die Festlegung von Interventionskriterien, die dem Sicherheitsrat als Entscheidungshilfe dienen sollten, im Abschlussdokument keinen Niederschlag. Auf der anderen Seite steht die Befürchtung vieler Staaten, dass durch Verankerung eines solchen umfassenden Konzepts der »Responsibility to Protect« immer weiter reichende und tiefer gehende Eingriffe in die staatliche Souveränität möglich würden. Daher haben sich etwa China und andere Staaten für eine stärkere Betonung der primären einzelstaatlichen Verantwortung sowie der Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung ausgesprochen.<sup>91</sup> Diese Staaten sind nach wie vor auch sehr zurückhaltend gegenüber Bestrebungen, aus der Schutzverantwortung einen international verbindlichen Rechtssatz abzuleiten.

Obgleich das von der ICISS entwickelte Konzept der »Responsibility to Protect« in der Staatenwelt im Grundsatz bislang überwiegend positiv aufgenommen wurde,<sup>92</sup> besteht nur eine geringe Chance, dass die Staaten in den nächsten Jahren eine auf diesem Konzept beruhende gemeinsame Rechtsüberzeugung entwickeln und diese in einer konkreteren Erklärung niederlegen werden. Vor allem aber ist nicht absehbar, dass sich künftig eine einheitliche Interventionspraxis herausbilden wird. Der Sicherheitsrat als politisches Organ wird auch weiterhin von Fall zu Fall entscheiden und seinen eigenen Handlungsspielraum nicht durch Kriterien oder andere Formen der Selbstbindung einschränken. Dies gilt nicht nur für mili-

<sup>90</sup> Vgl. John R. Bolton, The Representative of the United States of America to the United Nations, *Letter to the Member States of the United Nations on the Responsibility to Protect*, 30.8.2005, <<http://www.reformtheun.org/index.php/countries/44?theme=alt1>>.

<sup>91</sup> Vgl. Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, *Statement by Counselor Xie Bohua at Informal Consultations on Rule of Law, Human Rights and Democracy (Cluster III) of the Secretary-General's Report*, 19.4.2005, <<http://www.reformtheun.org/index.php/countries/240?theme=alt1>>.

<sup>92</sup> Vgl. zuletzt die offene thematische Debatte im Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, VN-Dok. S/PV.5319/Resumption 1, 9.12.2005.

<sup>89</sup> Dies zeigt insbesondere ein Vergleich zwischen einer älteren und der letzten Fassung des Abschlussdokuments: *Changes between the Revised Outcome Document (Ping III, 10 August) and the 2005 World Summit Outcome (15 September)*, <<http://www.reformtheun.org/index.php/articles/1662>>.

tärische Interventionen, sondern auch für Maßnahmen der Friedenskonsolidierung, gerade wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit solchen Interventionen stehen. Positiv zu bewerten ist dennoch die im Abschlussdokument zum Ausdruck kommende politische Absichtserklärung der Staaten, sich in Zukunft verstärkt im Bereich der Konfliktprävention und der friedlichen Streitbeilegung zu engagieren und die von Konflikten betroffenen Staaten beim Aufbau eigener Kapazitäten zu unterstützen.

## Konsequenzen

Das Konzept der »Responsibility to Protect« erleichtert es der internationalen Gemeinschaft, Maßnahmen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen moralisch zu legitimieren. Es liefert aber bislang keinen eigenständigen völkerrechtlichen Eingriffstitel für solche Maßnahmen. In jedem Fall verdient dieses Konzept weitere Unterstützung, und zwar nicht nur im Hinblick auf das bislang im Vordergrund stehende Problem der Rechtfertigung militärischer humanitärer Interventionen. Vor allem die Segmente der Krisenprävention und der Friedenskonsolidierung müssen auf der konzeptionellen Ebene eine stärkere Ausdifferenzierung erfahren.

Die Mitgliedschaft in der neu geschaffenen Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen sollte Deutschland dazu nutzen, um sich intensiv an der Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten zu beteiligen und die normativen Rahmenbedingungen gerade für den bislang völkerrechtlich unterbelichteten Bereich der Friedenskonsolidierung klar zu formulieren und anderen Staaten ins Bewusstsein zu rufen. Die in dieser Studie umrissenen Völkerrechtsprinzipien eines »ius post bellum« bieten lediglich eine grobe Orientierung. Aus ihnen müssten nach und nach konkrete Handlungsanweisungen abgeleitet und systematisch miteinander verknüpft werden. Innerhalb der Peacebuilding-Kommission könnte dieses Vorhaben etwa im Rahmen einer formellen oder informellen Arbeitsgruppe in Angriff genommen werden. Eine solche Arbeitsgruppe könnte auch entsprechende Vorlagen für den Sicherheitsrat und die Generalversammlung ausarbeiten. Ein nächster Schritt bestünde darin, dass diese Organe bestimmte Prinzipien der Friedenskonsolidierung in einer speziellen Erklärung oder Resolution aufgreifen. Eine solche Äußerung, auch wenn sie nur politischen

Charakter hätte und keine rechtlich verbindliche Wirkung entfalten würde, könnte gleichwohl deklaratorisch den Stand geltenden Völkerrechts reflektieren und damit zumindest mehr Klarheit über die bestehende Rechtslage schaffen. Wie bereits im Zusammenhang mit der »Responsibility to Protect« angedeutet, könnte ein solcher Schritt langfristig sogar die Herausbildung stärker ausdifferenzierten oder neuen Völkergewohnheitsrechts begünstigen, sofern die im Bereich des Peacebuilding aktiven Staaten ihr Engagement in den nächsten Jahren erkennbar an diesen Prinzipien ausrichten würden.

Wie ebenfalls bereits ausgeführt, dürfen die Erwartungen an die Herausbildung konkreter Standards im Völkergewohnheitsrecht jedoch angesichts der Schwerfälligkeit eines solchen Rechtsbildungsprozesses nicht zu hoch gesteckt werden. Gerade in einem Spannungsfeld, in dem die Souveränität der Staaten und das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Kern betroffen sind, bestehen nach wie vor erhebliche politische Widerstände unter den Mitgliedern der Vereinten Nationen, die eine von der Generalversammlung im Konsens getragene substantielle Erklärung in der gegenwärtigen Situation kaum realisierbar erscheinen lassen. Realistischer ist die Aussicht, dass sich der Sicherheitsrat künftig verstärkt mit einzelnen Aspekten des Peacebuilding beschäftigen wird. Die Chance jedoch, dass er konkrete rechtliche Kriterien für eine Friedenskonsolidierung aufstellen wird, ist vor allem angesichts des Bestrebens der USA, den Spielraum des Gremiums nicht durch juristische Vorfestlegungen einzuschränken, ebenfalls äußerst gering.

## Abkürzungen

AMRK	Amerikanische Konvention über Menschenrechte
ECOWAS	Economic Community of West African States
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESIL	European Society of International Law
EUFOR	European Union Force
GA IV	IV. Genfer Abkommen
GV-Res.	Generalversammlungsresolution
HLKO	Haager Landkriegsordnung
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
MINUSTAH	Mission des Nations Unies de stabilisation démocratique en Haiti / United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo / United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo
SR-Res.	Sicherheitsratsresolution
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
VN	Vereinte Nationen
VN-Dok.	VN-Dokument